

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**“DEFICIENTE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL PESQUERA EN LOS
GOBIERNOS REGIONALES”**

**Trabajo de investigación para optar el grado de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas**

AUTOR

Luis Benito Sáenz Ruiz

ASESORA

Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios

LIMA - PERÚ

2019

ÍNDICE

	Página
1. Introducción	8
2. Metodología	14
3. Marco teórico	16
3.1 Aspectos teóricos	16
3.1.1. Capacidad Estatal	19
3.1.2. Articulación	19
3.1.3. Fiscalización ambiental	20
3.1.4. Descentralización	21
3.1.5 Armador pesquero	22
3.1.5. Dirección Regional de la Producción	22
3.1.6. Pesquería extractiva artesanal	22
3.1.7. Pesquería extractiva de menor escala	23
3.1.8. Pesquería extractiva de mayor escala o industrial	23
4. Diagnóstico o situación del problema público	24
4.1. Planteamiento del problema y justificación	24
4.2. Ámbito	35
4.3. Aspectos normativos	37
4.4. Transferencia de competencias	40
4.5. Procedimiento de transferencia de funciones	46
4.6. Procedimiento de inspección y sanción	50
4.7. Análisis de actores	54
4.8. Principales hallazgos	56
4.9. La fiscalización pesquera en la región	59
4.9.1. El ente especializado en la legislación chilena	60
4.9.2. La Autoridad Nacional de Acuicultura en el modelo colombiano	62
4.9.3. El Ministerio de Acuicultura y Pesca en Ecuador	64
5. Propuesta de política	66
5.1. El rol del Ministerio de la Producción para la transferencia y el fortalecimiento de capacidades	68
5.2. El uso de la tecnología para la fiscalización en el mar	74
5.3. Los puntos de desembarque para la flota artesanal	79
6. Conclusiones	84
7. Bibliografía	90
8. Anexos	93

Resumen

Desde el inicio del presente milenio, nuestro país inició un proceso de descentralización en el cual transfirió, entre otras, competencias para la fiscalización pesquera artesanal por parte del Gobierno Central en favor de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, hasta la fecha, la realización de acciones de fiscalización por parte de los Gobiernos Regionales y sus resultados son bastante limitados, por lo que es pertinente determinar a qué se debe esta situación y qué acciones se pueden adoptar para revertir la misma.

En este sentido, la presente investigación tiene por finalidad determinar cuáles son los límites de capacidad estatal para la fiscalización pesquera de los Gobiernos Regionales luego del proceso de descentralización, entre los que destacan la falta de capacidad por parte de los inspectores de los Gobiernos Regionales, la carencia de planificación para el desarrollo de acciones de fiscalización, la ausencia de articulación entre el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales, la carencia de utilización de las tecnologías para la realización de acciones de fiscalización, entre otras.

A partir de dicho diagnóstico y la comparación con experiencias de la región, ha identificado 3 puntos críticos para la fiscalización; (i) la capacidad de los inspectores por la ausencia de planificación, (ii) la fiscalización durante la faena de pesca; y, (iii) la fiscalización durante la descarga.

Ahora, para afrontar dichos puntos críticos se presentan 3 propuestas de política pública: (i) que el Ministerio de la Producción asuma su rol rector, y en el marco de las competencias compartidas, para el diseño de una política de supervisión articulada a nivel nacional, de tal forma que transmita capacidades a los Gobiernos Regionales; (ii) el uso de las tecnologías para la supervisión de todas las embarcaciones pesqueras artesanales en el mar, como es el Sistema de Seguimiento Satelital – SISESAT; y, (iii) el establecimiento de puntos de desembarque a nivel nacional donde permanentemente se encontrarán inspectores para la realización las acciones de fiscalización, de tal forma que se fiscalizarían las 24 horas del día las características y el destino del recurso descargado.

Asimismo, cabe señalar que la metodología utilizada es un estudio de caso enmarcado en el proceso de descentralización, describiendo las etapas de transferencia de competencias y empleando herramientas cualitativas como la revisión de bibliografía especializada y la realización de entrevistas a especialistas en políticas públicas del sector.

Palabras clave: Capacidad estatal, descentralización, pesquería, SISESAT, Gobiernos Regionales.

Lista de acrónimos

- AUNAP : Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura de Colombia
- CND : Consejo Nacional de Descentralización
- DIRECTIVA 001 : Directiva 001-2007-PCM/SD, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización 003-2007-PCM/SD
- DIRECTIVA 006 : Directiva 006-2007-PCM/SD, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización 025-2007-PCM/SD
- DIREPRO : Dirección Regional de la Producción
- EFA : Entidades de Fiscalización Ambiental
- LBD : Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- LGP : Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca
- LOF-PRODUCE : Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción
- LOGR : Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- MEF : Ministerio de Economía y Finanzas
- MINAM : Ministerio del Ambiente
- OEFA : Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- PLANEFA : Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental

- PAS : Procedimiento Administrativo Sancionador
- PNP : Policía Nacional del Perú
- PRODUCE : Ministerio de la Producción
- RISPAC : Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE, Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas
- RLGP : Decreto Supremo 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca
- ROF : Reglamento de Organización y Funciones
- SERNAPESCA : Servicio Nacional de Pesca de Chile
- SISESAT : Sistema de Seguimiento Satelital
- TUPA : Texto Único de Procedimientos Administrativos



Lista de Tablas y Gráficos

- Tabla 1: Componentes e indicadores de fiscalización ambiental pesquera evaluados por el OEFA
- Tabla 2: Puntuación obtenida por los Gobiernos Regionales en el marco de la evaluación efectuada por el OEFA
- Tabla 3: Listado de competencias a transferirse a los Gobiernos Regionales desde el año 2004
- Tabla 4: Cronograma de procedimiento de transferencia de desembarcaderos pesqueros artesanales, centros de acuicultura y módulos de comercialización de especies hidrobiológicas
- Tabla 5: Funciones en materia de pesquería pendientes de transferir a inicios del año 2007
- Tabla 6: Funciones en materia de pesquería no previstas a ser transferidas inicialmente
- Tabla 7: Componentes del procedimiento de transferencia de funciones en materia de pesquería
- Tabla 8: Pasos a cumplir para alcanzar el componente de “efectivización”
- Gráfico 1: Línea del tiempo sobre las normas que regularon el proceso de descentralización
- Gráfico 2: Etapas del PAS
- Gráfico 3: Mapa de actores considerando su poder de influencia y su nivel de colaboración

- Tabla 9: Propuesta y herramientas frente a la deficiente capacidad de los inspectores de los Gobiernos Regionales
- Tabla 10: Propuesta y herramienta frente a la inexistente fiscalización durante las faenas de pesca
- Tabla 11: Propuestas y herramientas frente a escasa fiscalización durante la descarga de recursos hidrobiológicos
- Gráfico 4: Círculo de la fiscalización pesquera artesanal y las medidas de política pública propuestas



I. Introducción

Nuestro país tiene una gran variedad de recursos naturales, y por lo tanto somos un importante polo de realización de actividades mineras, petroleras, pesqueras, entre otras. En cuanto a la pesquería, contamos con una frondosa cantidad de disposiciones normativas que regulan detenidamente las diferentes actividades pesqueras que incluyen la extracción, desembarque, transporte, procesamiento, comercialización, exportación, entre otras.

La actividad extractiva es una de las que más destaca y se clasifica en actividades comerciales y no comerciales. Las actividades comerciales, a su vez, se subdividen en 3 categorías: artesanal, menor escala y mayor escala (conocida como industrial). Esta subdivisión es importante porque la categoría que se asigne a cada embarcación determinará qué entidad del Estado será la que la supervise.

Ahora bien, el Estado Peruano, conforme a nuestra propia Constitución, es uno e indivisible, pero a su vez su Gobierno es descentralizado¹. En ese mismo sentido, nuestra Constitución también reconoce en los artículos 188 y siguientes el proceso de descentralización y el reconocimiento de los

¹ El artículo 43 de nuestra Constitución establece textualmente lo siguiente: “*La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*”.

Gobiernos Regionales y Locales conjuntamente con una serie de competencias.

Tradicionalmente, fue el Gobierno Central el que acumuló y ejerció una serie de competencias en distintos ámbitos sociales, y los alcaldes simplemente se convirtieron en “meras extensiones” del Gobierno Central. Sin embargo, a partir del reconocimiento constitucional del proceso de descentralización y el establecimiento de competencias propias para los Gobiernos Sub Nacionales, el Gobierno Central inició, a partir del año 2002, una serie de transferencias de competencias, entre las cuales se encuentra las facultades de supervisión y fiscalización de las actividades pesqueras artesanales.

Cabe resaltar que, al término del año 2011, ya se culminó básicamente con la transferencia de las competencias en materia pesquera, las cuales, se encuentran contenidas en el artículo 52 de la LOGR.

Sin embargo, el PRODUCE, de conformidad con la LOF-PRODUCE, mantiene las funciones rectoras en materia pesquera a nivel nacional y tiene competencias exclusivas en todas las materias que no son competencia de los Gobiernos Regionales. Así, el PRODUCE, por ejemplo, dicta las normas que regularán las actividades pesqueras a nivel nacional y a su vez fiscalizará que las embarcaciones pesqueras de menor escala y de mayor escala cumplan con las disposiciones normativas establecidas.

Asimismo, cabe resaltar que de conformidad con el numeral 6.6 del artículo 6 de la referida LOF-PRODUCE, el PRODUCE tiene como una de sus competencias compartidas con los Gobiernos Regionales “**supervisar, vigilar y controlar el cumplimiento de normas y lineamientos técnicos en materia de la pesquería artesanal**, *Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), así como de la promoción de la industria y el comercio interno en el ámbito nacional*” (Énfasis agregado).

Ahora bien, conforme se detallará más adelante, actualmente los Gobiernos Regionales presentan diferentes limitaciones de capacidad para ejercer sus funciones de fiscalización, y es en base a ello que la pregunta central de la investigación es ¿cuáles son los límites de capacidad estatal para la fiscalización pesquera de los Gobiernos Regionales luego del proceso de descentralización?

Sin embargo, previamente deben ser respondidas las siguientes interrogantes:

- a) ¿Cuáles son los principales factores internos o externos que pueden limitar la realización de las labores de fiscalización ambiental pesquera por parte de los Gobiernos Regionales?

- b) ¿Los Gobiernos Regionales cuentan con las suficientes herramientas para poder desarrollar adecuadamente las labores de fiscalización ambiental pesquera?
- c) ¿Existe un problema en el diseño o en la implementación de la política pública correspondiente a la fiscalización ambiental pesquera por parte de los Gobiernos Regionales?
- d) ¿Existe suficiente articulación entre el PRODUCE, en su calidad de ente rector del sector, y los Gobiernos Regionales?

Complementariamente a lo señalado, cabe destacar que el objetivo general de la presente investigación es determinar los límites de la capacidad estatal de los Gobiernos Regionales para la fiscalización pesquera, y para ello se desarrollarán los siguientes objetivos específicos:

- a) Establecer cuáles son los principales factores internos o externos que pueden limitar la realización de labores de fiscalización ambiental pesquera por parte de los Gobiernos Regionales.
- b) Determinar si los Gobiernos Regionales cuentan con las suficientes herramientas para poder desarrollar adecuadamente las labores de fiscalización ambiental pesquera.

- c) Establecer si existen problemas en el diseño o la implementación de la política pública correspondiente a la fiscalización ambiental pesquera por parte de los Gobiernos Regionales.
- d) Determinar si existe suficiente articulación entre el PRODUCE, en su calidad de ente rector del sector, y los Gobiernos Regionales.

Para desarrollar tanto las preguntas de investigación como los mencionados objetivos, como metodología de investigación se realizará un estudio de caso que se enmarca en la transferencia de competencias del proceso de descentralización, describiendo las etapas de transferencia de competencias y empleando herramientas cualitativas tales como la realización de entrevistas, la revisión de bibliografía especializada, así como informes y directivas sobre la materia.

Finalmente, para abarcar a lo largo del documento los aspectos señalados, en el capítulo 2 se hará referencia a la metodología utilizada indicando las herramientas empleadas, en el capítulo 3 se desarrollará el marco teórico que incluye los principales conceptos claves que se utilizarán en el presente estudio, en el capítulo 4 desarrollaremos el diagnóstico del problema público evidenciado y se desarrollarán experiencias de países vecinos a fin de comparar cómo es que ellos desarrollan sus acciones de fiscalización a la pesquería artesanal, en el capítulo 5 desarrollaremos concretamente

nuestra propuesta de política pública y, finalmente, en el capítulo 6 se presentarán las conclusiones del presente trabajo.



II. Metodología

El tipo de investigación es el de un estudio de caso debido a que se centra en los resultados del proceso de transferencia de las competencias de fiscalización ambiental pesquera por parte del Gobierno Central en favor de los Gobiernos Regionales.

Asimismo, la presente investigación es de carácter cualitativo, en la medida que se basa en un estudio de la normativa, la bibliografía especializada y la documentación que regula o desarrolla el régimen de fiscalización ambiental pesquera por parte de los Gobiernos Regionales, la forma en la que concretamente se realizan las referidas acciones, las herramientas con las que cuentan los inspectores, la información que proporcionan los especialistas involucrados en el sector, y los diferentes factores que han contribuido a que en la actualidad exista la situación evidenciada en el presente trabajo. En tal sentido, se efectuó una revisión de la LBD, la LOGR, la LOF-PRODUCE, la LGP, entre otros dispositivos normativos.

Asimismo, se revisó bibliografía especializada sobre la temática abordada como Dargent; Bresch, Praça y Taylor; Friz Burga; Fukuyama; entre otros, así como también aquella elaborada por las propias entidades públicas competentes de nuestro país.

Adicionalmente, también se revisaron los informes y directivas dadas en el marco del proceso de descentralización a fin de determinar la oportunidad

y mecanismos procedimentales con los que se procedió a la transferencia de competencias en favor de los Gobiernos Regionales en materia de pesquería.

Complementariamente, se realizaron dos (02) entrevistas. La primera de ellas a la Congresista Ursula Letona Pereyra, quien se desempeñó en relación al sector pesquería como Asesora del Despacho Ministerial del PRODUCE entre los años 2007 y 2009, y Asesora Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica del PRODUCE entre los años 2005 y 2007. A su vez, condujo el proceso de elaboración del Decreto Legislativo 1084, Ley sobre Límites Máximos de Captura por Embarcación, y su Reglamento.

La segunda entrevista fue realizada a la Economista Elena Conterno Martinelli, quien se desempeñó como Ministra de la Producción entre los años 2008 y 2009, y desde el año 2013 hasta el año 2019 se desempeñó como Presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería.

III. Marco teórico

3.1 Aspectos teóricos

Dentro de los diferentes aspectos que deben ser analizados en el presente trabajo, es pertinente precisar algunos conceptos que serán utilizados a lo largo del mismo.

3.1.1. Capacidad estatal

Diferentes autores han empleado el concepto de capacidad estatal y básicamente lo conciben como un “poder infraestructural” que permite que el Estado pueda penetrar en su propio territorio e implementar en él sus decisiones, y muchos coinciden en señalar que las dimensiones de dicho concepto son la capacidad extractiva, coercitiva y de provisión de bienes públicos (Urteaga, 2017, p. 437). Si seguimos esta concepción, entonces la falta de capacidad de los Gobiernos Regionales se manifestaría en la falta de coerción ante las infracciones que cometen los administrados.

Nótese que este concepto circunscribe la capacidad básicamente al Estado o Administración Pública como ente propio, pero en ningún momento contempla al burócrata o funcionario público como parte del concepto.

Una evolución del concepto de capacidad estatal, que ya incluía a los burócratas o funcionarios públicos lo vemos con Evans, quien acuña el concepto de “autonomía imbricada” estableciendo que la intervención estatal se vería favorecida si se cuenta con la cooperación de los actores

relevantes (Evans, 1996). Nótese que aquí el concepto de actores es amplio y por lo tanto incluye a los funcionarios públicos como a aquellos que son externos al aparato estatal.

Posteriormente, han surgido otros conceptos como lo señalado por Bersch, Praça y Taylor quienes, partiendo de premisas Weberianas, establecen que la capacidad estatal implica *“una burocracia profesional capaz de implementar las políticas pública sin influencia externa indebida”* (Bersch, Praça y Taylor, 2013, p. 4).

Esta definición es acogida por Dargent cuando señala lo siguiente: *“Defino capacidad del Estado como la habilidad de una burocracia profesional de implementar las políticas sin influencia externa indebida; por lo tanto, la capacidad de una agencia será la que tenga una entidad estatal particular”* (Dargent, 2014, p. 13).

Como podemos observar estas posteriores definiciones contemplan dos (02) aristas para el concepto de capacidad estatal. Por un lado se tiene a la Administración Pública como ente propiamente, y, por otro lado, al cuerpo de funcionarios públicos. Es decir, para decir que existe capacidad estatal se necesita tanto a una Administración Pública con facultades como también a un cuerpo de funcionarios adecuados para lograr los fines perseguidos.

Justamente, haciendo referencia a dichos fines que persigue la Administración Pública, Howlett define la capacidad como:

“un concepto flexible que cubre toda la gama de cuestiones asociadas con los acuerdos del gobierno para revisar, formular e implementar políticas dentro de su jurisdicción. Obviamente, incluye la naturaleza y la calidad de los recursos disponibles para estos fines, ya sea en el servicio público o más allá, y las prácticas y procedimientos mediante los cuales se movilizan y utilizan estos recursos (Howlett, 2015, p. 173)”.

En consecuencia, siguiendo los elementos planteados, la definición presentada por Ricardo engloba lo expuesto, al señalar que *“la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legítimas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional”* (Ricardo, 2016, p. 67).

Cabe señalar que un sector de la academia emplea el concepto de fuerza del Estado como la capacidad para poder programar, elaborar y aplicar las leyes con rigor y transparencia; sin embargo, conforme señala Fukuyama, dicho concepto equivale a la capacidad estatal (Fukuyama, 2004, p. 23).

A efectos del presente estudio, los problemas de capacidad estatal que evidenciaremos los englobaremos en el marco del concepto presentado por Ricardo, por lo que la ausencia de capacidad estatal por parte de los Gobiernos Regionales para la fiscalización ambiental pesquera obedecerá tanto a problemas de las competencias que presentan los Gobiernos Regionales como también a la ausencia de recurso humano adecuado, lo cual no permite que cumpla con el fin ulterior perseguido, el cual es tutelar el medio ambiente y disuadir la comisión de nuevas conductas infractoras.

3.1.1 Articulación

La articulación estatal es un concepto que ha sido mencionado en los últimos años por diferentes sectores de la academia, así como por diferentes autoridades de turno. Así, a modo de ejemplo, el Ministerio de Educación señala que:

“La articulación es la forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de mecanismos e instrumentos entre las diversas instancias de los niveles de gobierno, para alinear e implementar políticas públicas. La articulación de políticas públicas y el establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental son la base para ejercer gobernanza” (Minedu, 2014, p. 14).

Esta definición la compartimos y será la que emplearemos cuando en el presente trabajo hagamos referencia a la articulación estatal a propósito de las funciones de fiscalización pesquera desarrollada por los Gobiernos Regionales.

3.1.2 Fiscalización ambiental

La fiscalización implica la posibilidad de que la autoridad realice acciones que tengan por finalidad determinar si los administrados están cumpliendo con los lineamientos establecidos por el Estado, a fin de evitar que se causen daños al medio ambiente y por ende a la calidad de vida de las personas, o bien evitar que los impactos causados sean más gravosos con el transcurrir del tiempo.

El propio OEFA señala que la fiscalización ambiental, en sentido amplio:

“comprende las acciones de evaluación (monitoreo) de la calidad ambiental, supervisión, fiscalización, sanción y aplicación de incentivos realizadas por las EFA con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Desde este punto de vista, se suele hablar de la fiscalización ambiental como un “macroproceso” que involucra actividades concatenadas (evaluación, supervisión y fiscalización y sanción)” (OEFA, 2014, p. 10).

Sin embargo, la misma OEFA también precisa que existe un concepto de fiscalización ambiental en sentido estricto, por el cual:

“puede entenderse como el poder que tiene el Estado para imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones ambientales. Desde esta perspectiva, la fiscalización traduce actos de investigación conducentes a determinar si hay o no infracciones administrativas” (OEFA, 2014, p. 10).

Nosotros concordamos con la definición amplia, en la medida que la definición estricta se circunscribe únicamente a una finalidad represora, cuando en realidad la misma tiene primero una finalidad preventiva y solo en caso de que ello falle se aplicará el aspecto represor.

3.1.3 Descentralización

Nuestro país experimentó un proceso de descentralización a partir del presente milenio, mediante el cual el Gobierno Central transfirió una serie de competencias a los gobiernos subnacionales.

Conforme señala Tello:

“se establecen las “reglas, transferencias y asignaciones” de recursos financieros destinados a los gobiernos subnacionales (regional y municipal). Estas asignaciones comprenden dos etapas. En la primera etapa los recursos provienen de dos fuentes: (1) transferencias

presupuestales realizadas por el gobierno nacional a favor de los gobiernos regionales, y (2) el Fondo de Compensación Regional (Foncor). En la segunda etapa, la asignación de ingresos tiene las siguientes modalidades: (1) transferencias presupuestales, (2) asignación de recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional, (3) incentivos al esfuerzo fiscal, y (4) celebración de convenios de cooperación interinstitucional” (Tello, 2015, p. 43).

3.1.4 Armador pesquero

Conforme al numeral 2 del artículo 58 del RLGP, se considera armador pesquero a aquel sujeto (persona natural o jurídica) que es propietario o poseedor de una o más embarcaciones pesqueras.

3.1.5 Dirección Regional de la Producción

Los Gobiernos Regionales contienen diferentes órganos de línea que hacen un símil con los Ministerios a nivel de Gobierno Central. En el caso del sector pesquería, el órgano que desempeña las funciones que a nivel de Gobierno Central corresponderían al PRODUCE, es la DIREPRO, la cual dentro de sus funciones es competente en los aspectos regulatorios y de fiscalización en materia ambiental pesquera respecto a las actividades pesqueras artesanales.

3.1.6 Pesquería extractiva artesanal

De conformidad con el artículo 30 del RLGP, se considera pesquería extractiva artesanal a aquella realizada sin el empleo de embarcaciones, o bien con el uso de las mismas siempre que la embarcación cuente con un máximo de 32.6 metros cúbicos de capacidad de bodega, un máximo de 15 metros de eslora y tenga predominio del trabajo manual.

3.1.7 Pesquería extractiva de menor escala

De conformidad con el artículo 30 del RLGP, se considera pesquería extractiva de menor escala a aquella realizada con el empleo de embarcaciones de hasta 32.6 metros cúbicos de capacidad de bodega y que no califiquen como artesanales.

3.1.8 Pesquería extractiva de mayor escala o industrial

De conformidad con el artículo 30 del RLGP, se considera pesquería extractiva de mayor escala a aquella realizada empleando embarcaciones de más de 32.6 metros cúbicos de capacidad de bodega.

IV. Diagnóstico o situación del problema público

4.1. Planteamiento del problema y justificación

El problema público que se analiza en la presente tesis es el deficiente nivel de fiscalización ambiental pesquera desarrollado por los Gobiernos Regionales en todo el Perú que se manifiesta básicamente su falta de capacidad estatal para la misma.

Conforme se señaló precedentemente, a inicios del presente milenio, nuestro país inició una etapa de descentralización a fin de que el Gobierno Central disminuya el número de funciones que venía desempeñando, delegando las mismas a los Gobiernos Subnacionales, siendo su fin último unir la descentralización con un proceso de modernización del Estado a efectos de garantizar que los servicios transferidos impliquen una mejora en la calidad de los mismos para beneficio de los ciudadanos (Friz, 2015, p. 26).

Como consecuencia de este proceso de descentralización, el Gobierno Central transfirió a los Gobiernos Regionales, entre otras, la facultad de fiscalización de las actividades pesqueras artesanales², siendo uno de los principales aspectos que motivó estas transferencias la fuerte crítica a la planificación y la gestión ambiental que efectuaba el Gobierno Central, ya

² El Ministerio de la Producción (antes Ministerio de Pesquería) conservó la fiscalización de las actividades extractivas pesqueras de mayor escala.

que se señalaba que éste ignoraba las particularidades de cada región (Meléndez, Dargent y Rousseau, 2017, p. 107).

Sin embargo, los resultados no han sido alentadores en la gran mayoría de casos. Actualmente, el proceso de descentralización ha sido materia de múltiples críticas principalmente porque, si bien se transfirieron competencias, no se transfirieron capacidades. Especialistas en la materia señalan que los Gobiernos Regionales y Locales presentan una débil capacidad de gestión³, que los procesos de descentralización encarnan dificultades de coordinación y ejecución de acciones sobre todo en las zonas rurales, estando en muchas ocasiones la información y la tecnología en manos del Gobierno Central (Lora, 2007, p. 43).

El proceso de descentralización, tal como ha sido reconocido por los propios Gobiernos Regionales, constituyó una transferencia acelerada de funciones que se incrementó a partir del año 2007 de manera desordenada, a tal nivel que, para el año 2011, la Secretaría de Descentralización ya había transferido 171 funciones administrativas de un total de 185, evidenciando que se trató más que un proceso administrativo y burocrático de simple cumplimiento de formas y plazos, carente de un enfoque de gestión y de la provisión de herramientas para que los Gobiernos

³ Paula Muñoz. En línea: <https://gestion.pe/economia/deficiente-gestion-gobiernos-municipales-demuestra-ausencia-organo-control-2106801>. Consulta: 11 de noviembre de 2017.

Regionales ejerzan adecuadamente las nuevas funciones otorgadas (ANGR, 2015, p. 15).

El proceso, además no tuvo un plan real de desarrollo de capacidades ni incluyó los recursos humanos ni financieros requeridos para el cumplimiento de sus funciones, y dicha situación fue expresamente reconocida por la propia Presidencia del Consejo de Ministros en su “Informe anual del proceso de descentralización 2010”, donde señalaba que recién para el año 2015 esperaba cerrar la brecha presupuestal (ANGR, 2015, p. 16). Hoy al año 2019, la realidad no nos demuestra que se haya logrado cerrar, aunque sea esa brecha económica.

Complementariamente, Ursula Letona señala que:

“Al momento de transferir las competencias a los Gobiernos Subnacionales se transfirieron incluso infraestructura, patrimonio, recursos, pero hay un déficit en la transferencia de capacidades y, por ende, al no haberse transferido capacidades, los Gobiernos Regionales no cuentan con el expertise ni con el personal capacitado para ejercer sus funciones. Además, hay un problema de unidad del mar. La fiscalización debería ser unitaria porque el mar no se secciona, el mar no se puede partir, entonces no hay límites entre regiones, por lo que se superponen competencias”⁴.

⁴ Entrevista realizada a Ursula Letona Pereyra de fecha 12 de noviembre de 2017.

Justamente, en ese mismo sentido, la ex Ministra de la Producción, Elena Conterno señala que:

“las capacidades de fiscalización de los Gobiernos Regionales son mínimas en temas pesqueros. Entonces, lamentablemente, hay mucha ilegalidad y mucha impunidad. Entonces es un problema porque esto, más allá del desorden, pone en riesgo pues la sostenibilidad de los recursos pesqueros”.

Complementariamente, señala que es clave reforzar los controles, más aún porque pese a la prohibición expresa, se siguen construyendo más naves de manera ilegal, las cuales obviamente serán utilizadas para pescar⁵.

En este sentido, vemos que el problema recurrente en los Gobiernos Regionales es el problema de capacidades, las mismas que no fueron transferidas en el marco del proceso de descentralización, sino que el mismo se enfocó únicamente en una transferencia de funciones, procedimientos, documentos e infraestructura, impactando así negativamente en la capacidad de fiscalización de los Gobiernos Regionales.

⁵ Entrevista realizada a Elena Conterno de fecha 04 de diciembre de 2017.

Hoy, en nuestro país tan necesitado de inversiones, por ejemplo, existen déficits en lo que respecta a la inversión privada en los Gobiernos Regionales, pues, no cuentan con un marco legal idóneo que fomente la inversión, existe una acentuada informalidad, y a su vez tienen falta de estructuras institucionales y una limitada capacidad de técnicos y especialistas (Monge y Valdiviezo, 2013, p. 87).

Lamentablemente, en el caso concreto del sector pesquería, las deficiencias señaladas no faltan, manifestándose, entre otros, en un déficit de fiscalización ambiental pesquera. Es preocupante que, en el año 2015, el OEFA realizó una evaluación sobre la base del cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental del sector pesquería a todos los Gobiernos Regionales respecto de siete (07) componentes, obteniendo resultados verdaderamente lamentables. Para comprender mejor lo que se analizó, veamos los componentes evaluados y sus indicadores (OEFA, 2016, p. 10-15):

Tabla 1: Componentes e indicadores de fiscalización ambiental pesquera evaluados por el OEFA

Componente	Descripción	Indicadores
I	Funciones de fiscalización establecidas en el ROF	Su ROF establece la función de evaluación ambiental
		Su ROF establece la función de supervisión ambiental
		Su ROF establece la función de fiscalización ambiental
II	Planefa	Aprobó su Planefa 2014
		Aprobó su Planefa 2015

III	Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental	Cuenta con registro del universo de administrados (formales e informales)
		Cuenta con personal capacitado suficiente en temas de fiscalización ambiental
		Dispone de presupuesto específico y suficiente para la fiscalización ambiental pesquera
IV	Atención de denuncias ambientales	Cuenta con un procedimiento establecido en su TUPA u otro documento de gestión
		Atiende denuncias ambientales
		Cuenta con un registro de denuncias ambientales recibidas y atendidas
		Remite el registro de denuncias recibidas y atendidas al MINAM
V	Ejecución de acciones de evaluación ambiental	Desarrolla acciones de evaluación ambiental
VI	Ejecución de acciones de supervisión ambiental	Desarrolla acciones de supervisión programadas referidas a la preservación de recursos hidrobiológicos
		Desarrolla acciones de supervisión programadas referidas a obligaciones ambientales
		Desarrolla acciones de supervisión no programadas referidas a la preservación de recursos hidrobiológicos
		Desarrolla acciones de supervisión no programadas referidas a obligaciones ambientales
		Supervisa las actividades pesqueras informales
		Realiza el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en las supervisiones anteriores
		Realiza acciones conjuntas con otras EFA y otro tipo de autoridades (Ministerio Público, PNP)
VII	Ejecución de acciones de fiscalización	Conformó su Comisión Regional de Sanciones
		Inicia PAS

	ambiental en sentido estricto	Impone sanciones (pecuniarias y no pecuniarias)
		Emite medidas administrativas
		Cuenta con un registro de sanciones impuestas

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Lamentablemente, en escala vigesimal sólo dos (02) Gobiernos Regionales tuvieron un puntaje aprobatorio en la última evaluación efectuada por el OEFA, mientras que los demás tuvieron puntajes por debajo de 10. Esta situación, en términos generales, presenta resultados similares a la evaluación que se realizó un año antes. Los resultados, concretamente fueron los siguientes (OEFA, 2016, p. 21):

Tabla 2: Puntuación obtenida por los Gobiernos Regionales en el marco de la evaluación efectuada por el OEFA

Gobierno Regional	Nota vigesimal 2014	Puesto 2014	Nota vigesimal 2015	Puesto 2015
Junín	7,81	6°	11.81	1°
Piura	10,08	1°	11.35	2°
Tumbes	9,16	3°	9.51	3°
Ancash	4,39	18°	8.70	4°
Loreto	8,36	4°	8.02	5°
Cajamarca	5,38	14°	7.90	6°
Lambayeque	7,35	8°	7.73	7°
San Martín	5,06	15°	7.46	8°
Ica	6,10	11°	7.26	9°
Lima	8,32	5°	7.20	10°
Ayacucho	9,80	2°	6.60	11°
Moquegua	6,66	10°	6.50	12°
Tacna	4,09	20°	6.46	13°
Huancavelica	5,69	13°	6.36	14°
Amazonas	7,66	7°	5.94	15°
Pasco	4,49	17°	5.56	16°
Arequipa	3,37	22°	5.32	17°

Ucayali	4,18	19°	5.29	18°
Madre de Dios	5,89	12°	5.04	19°
Callao	2,27	23°	4.36	20°
Apurímac	4,56	16°	3.99	21°
La Libertad	7,03	9°	3.97	22°
Cusco	3,87	21°	3.87	23°
Puno	2,24	24°	3.74	24°
Huánuco	1,67	25°	2.67	25°

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Si analizamos con detalle, vemos que la nota más alta solo ha variado en 1 punto entre un año y otro, pero sí observamos grandes variaciones entre un Gobierno Regional y otro. Por ejemplo, si vemos el Gobierno Regional de Ancash, uno de los cuales presenta una especial riqueza de recursos hidrobiológicos, notamos que pasó de un año a otro del puesto 18° al puesto 4°; pero, también vemos que el Gobierno Regional de la Libertad, el cual es muy cercano al de Ancash, atravesó todo lo contrario, pues de ubicarse en el puesto 9° pasó al puesto 22°.

Diferente es el caso del Gobierno Regional de Piura, el cual se mantiene de manera constante en los primeros lugares, sólo que bajó del 1° lugar al 2° lugar; pero sí resulta especialmente alarmante la situación de los Gobiernos Regionales de Cusco, Puno y Huánuco que se mantienen en los últimos lugares, aunque es aún más preocupante el caso del Gobierno Regional del Callao que pese a que es una de las zonas que presenta mayor pesquería, se ubica en el puesto 23° y 20° respectivamente.

Esto nos lleva a concluir que lamentablemente en los últimos años la situación no ha mejorado o prácticamente su mejora ha sido casi imperceptible, llevándonos a pensar en la necesidad de diseñar alguna política pública que fortalezca las capacidades de fiscalización ambiental pesquera en los Gobiernos Regionales, ya que los impactos ambientales que se causan producto de este deficiente actuar estatal impacta en la calidad de vida de toda la población.

Resulta especialmente preocupante que exista desaprobación en indicadores de gran relevancia que demuestran que los Gobiernos Regionales no tienen conocimiento del universo de administrados formales e informales, o que no desarrollen acciones de evaluación o supervisión ambiental y que, en muchos casos como consecuencia de ello, no impongan sanciones administrativas a los infractores.

Este déficit de fiscalización ambiental pesquera origina primero que los malos administrados infrinjan las normas ambientales pesqueras por ejemplo arrojando descartes al mar, extrayendo ejemplares juveniles, arrojando o vertiendo efluentes sin tratamiento, entre otros, afectando con ello no solo la sostenibilidad del medio ambiente y las especies, sino que, además, se afectan los puestos de trabajo y la economía de nuestro país.

Esto se debe a que el sector pesquero es uno de los principales sectores productivos del país, y los resultados positivos o negativos del mismo

impactan directamente en la economía de nuestro país. Por ejemplo, a nivel de exportaciones, según cifras del Banco Central de Reserva, el sector pesquero representa el entre el 4% y 5% de las exportaciones nacionales⁶.

Otra evidencia de su importancia la vemos concretamente en el PBI, pues el año 2016 el mismo fue mayor en comparación a los últimos 10 años, ascendiendo a 502,148 millones de soles, y uno de los principales motores fue justamente el crecimiento del sector pesquero, que en el tercer trimestre de dicho año presentó una variación de 168,2% respecto del trimestre anterior (INEI, 2016, p. 35).

Asimismo, la pesca es importante porque genera puestos de trabajo directos e indirectos que incluyen no solo a los pescadores, sino también a las personas que proveen de alimentos, mantenimiento de naves, insumos pesqueros, entre otros, generando así una dinámica generalizada en nuestra economía. Sin embargo, la protección de la pesca frente a los impactos ambientales que ocasiona su descontrol es imperante que sea atendida, y su importancia radica no sólo en lo que respecta a la protección del medioambiente, sino porque la depredación pesquera a su vez impacta negativamente en la economía de los países.

⁶ Banco Central de Reserva del Perú. En línea: <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>. Consulta: 11 de noviembre de 2017.

Según un informe del año 2012, publicado por la New Economics Foundation, en el caso de la Unión Europea, la sobrepesca ha originado la extinción de muchas especies, y la restauración de 43 especies originaría la creación de más de 100mil nuevos puestos de trabajo⁷, puestos que fueron perdidos justamente a consecuencia de los impactos negativos generados. En nuestro país, la sobre explotación de la merluza, por ejemplo, ya ocasionó casi la extinción de dicha especie, tanto así que a la fecha es un recurso en recuperación que se extrae principalmente en la Región de Piura, lo cual limita considerablemente su extracción.

Un aspecto muy preocupante es la producción de la llamada “harina negra”, es decir aquella producida ilegalmente. Como referencia, en el año 2012, según cifras del PRODUCE, las empresas pesqueras produjeron 846,260 toneladas de harina de pescado, pero según Aduanas en ese año se exportaron 1'320,051 toneladas (473,791 toneladas más de lo producido). Esa brecha “harina negra” está conformada por recursos extraídos sin ningún control.

Inclusive, según cifras del PRODUCE⁸, en el año 2016 se produjeron 748,888 toneladas de harina de pescado entre los meses de enero y

⁷ Ecologistas en acción. “Perdidos en el mar: 3,200 millones de euros y 100.000 empleos”. En línea: <http://www.ecologistasenaccion.org/article22383.html>. Consulta: 11 de noviembre de 2017.

⁸ En línea: <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/shortcode/estadistica-oe/estadistica-pesquera>. Consulta: 20 de abril de 2018.

octubre; sin embargo, en ese mismo periodo, se exportaron más de 986,000 toneladas de harina de pescado y sin siquiera considerar la harina residual.

De allí radica la importancia del fortalecimiento de las labores de fiscalización y protección ambiental en cuanto a la pesquería, ya que la no protección del medio ambiente, conforme a lo señalado precedentemente, originaría la pérdida de especies, lo cual a su vez origina la pérdida de puestos de trabajo, lo cual a su vez impacta negativamente en la economía del país.

Este rol de supervisión si bien recae en parte en la sociedad civil, el mayor grado de responsabilidad recae en las autoridades estatales y existen marcos jurídicos concretos que establecen tales obligaciones, y en nuestro país existe un régimen fiscalizador diferenciado, conforme se señaló precedentemente, entre los Gobiernos Regionales y el PRODUCE.

Los impactos que ha causado esta distribución de competencias, lamentablemente no ha originado los resultados que se hubieran esperado en el marco del proceso de descentralización y justamente allí recae el gran problema de déficit de fiscalización ambiental pesquera en los Gobiernos Regionales.

4.2. Ámbito

En primer lugar, ahora corresponde situar el ámbito de acción de las labores de fiscalización que desempeña cada Gobierno Regional respecto de las actividades pesqueras artesanales.

De conformidad con el artículo 3 de la LOGR, “*Los gobiernos regionales tienen jurisdicción en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales, conforme a Ley*”. En este sentido, las acciones de fiscalización pesquera que desempeñan los Gobiernos Regionales se circunscriben a las embarcaciones que desarrollan actividades dentro de su jurisdicción, por lo que pueden aprobar normas que regulen su jurisdicción, pero sin desconocer las normativas generales aprobadas por el PRODUCE en su calidad de ente rector, las mismas que son aplicables a todo el litoral.

Complementariamente, un aspecto particular es que en la legislación sectorial pesquera no existe ninguna normativa que disponga que, si un Gobierno Regional otorga un permiso de pesca artesanal, el armador pesquero deba realizar actividades pesqueras dentro de la jurisdicción de dicho Gobierno Regional. En ese sentido, un armador pesquero, por ejemplo, que obtenga un permiso de pesca artesanal por parte del Gobierno Regional de Piura, puede desempeñar actividades extractivas en la jurisdicción de cualquier Gobierno Regional, lo cual complejiza la realización de acciones de fiscalización por parte de los mismos.

Habiendo hecho esta precisión, seguidamente veamos brevemente los aspectos normativos vinculados propiamente a la transferencia de competencias y la regulación sectorial pesquera, las cuales decantaron en la situación actual que afrontan los Gobiernos Regionales en materia de fiscalización pesquera artesanal.

4.3. Aspectos normativos

El punto de partida, desde el punto de vista normativo, es la propia Constitución Política, pues en el artículo 188 y siguientes ya se consagra la idea de descentralización estableciendo que la misma *“se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”*.

En ese mismo sentido, en el artículo 192 se establece que una de las funciones de los Gobiernos Regionales es *“Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”*.

Es justamente a propósito de esta habilitación constitucional que el 20 de abril de 2002 se publicó en el Diario Oficial, El Peruano, la LBD, la cual prevé que el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales contarán con competencias compartidas en materia de pesquería; pero, sobre todo, en

cuanto al proceso mismo de descentralización se prevé como tercera etapa preparatoria lo siguiente:

**“Tercera Etapa: TRANSFERENCIA Y RECEPCIÓN DE
COMPETENCIAS SECTORIALES**

En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, **pesquería**, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, **hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda**”. (Énfasis agregado).

Es este sentido, meses después, el 18 de noviembre de 2002 se publicó la LOGR, estableciendo en el artículo 52 que los Gobiernos Regionales tienen competencias en materia pesquera destacando, entre otras, *“Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes”*.

De manera complementaria, y ya propiamente dentro de la regulación sectorial en materia pesquera, los Gobiernos Regionales desarrollan sus funciones fiscalizadoras dentro del marco de lo establecido en la LGP, la cual es la norma sectorial principal que rige desde la clasificación de las

diferentes actividades pesqueras hasta las conductas generales pasibles de sanción.

Asimismo, dicha ley fue desarrollada mediante el RLGP estableciendo las obligaciones que deben cumplir las personas que desarrollan actividades pesqueras, así como también, en su artículo 134 establece cuáles son, concretamente, las conductas que serán pasibles de sanción tanto para la pesquería artesanal, como para la de menor escala e industrial.

Adicionalmente, a fin de regular propiamente las actividades de fiscalización pesquera y el rol del fiscalizador ambiental, así como las sanciones que acarrearía la comisión de cada conducta tipificada como infracción, se publicó el Decreto Supremo 016-2007-PRODUCE, el cual tuvo diferentes modificaciones a lo largo de los años, siendo derogado finalmente por el RISPAC, el mismo que se encuentra vigente hasta la fecha. Entre sus diferentes disposiciones, el RISPAC establece desde cómo deben proceder todos los inspectores acreditados, en este caso ante la DIREPRO, así como a cuánto ascenderán las multas a imponerse o bien si se podrían imponer suspensiones de los títulos habilitantes.

Complementariamente, existen Reglamentos de Ordenamiento Pesquero, aprobados por el Poder Ejecutivo mediante Decretos Supremos, los cuales tienen por finalidad regular de manera más específica la extracción de los

recursos hidrobiológicos atendiendo especialmente a las particularidades que presenta cada especie.

Ahora bien, seguidamente veamos propiamente cómo se estructuró el procedimiento de transferencias de competencias en favor de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización.

4.4. Transferencia de competencias

A partir del año 2002, el Gobierno Peruano dirigido en aquel momento por el ex presidente Alan García Pérez, tomó la decisión política de impulsar el procedimiento de descentralización, lo cual tuvo resonancia en el Congreso de la República tanto en la bancada de gobierno como en las demás bancadas.

Como consecuencia de ello, se presentaron 21 iniciativas legislativas de las diferentes fuerzas políticas⁹ que se agruparon en el dictamen de la entonces Comisión de Descentralización y Regionalización, que luego de su aprobación fue remitido al Presidente García, quien finalmente promulgó la LBD.

⁹ Se presentaron los Proyectos de Ley 00189, 00848, 00911, 01025, 01175, 01223, 01449, 01450, 01529, 01674, 01912, 01913, 02343, 02766, 02782, 00772, 01468, 01503, 01821, 02598, 02647.

A nivel del Poder Ejecutivo, se elaboraron “Planes anuales de transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales” a partir del año 2004. Justamente, en este primer año se estableció que en materia de pesquería se transferirían las siguientes funciones contenidas en el artículo 52 de la LOGR (PCM, 2004, p. 13-14):

Tabla 3: Listado de competencias a transferirse a los Gobiernos Regionales desde el año 2004

Literal del artículo 52	Funciones
a)	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región, en armonía con los planes nacionales y normas sectoriales
b)	Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros de Pesca Artesanal bajo su jurisdicción.
c)	Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción
d)	Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, PYMES y unidades productivas orientadas a la exportación
e)	Desarrollar e implementar sistemas de información y poner a disposición de la población información útil referida a la gestión del sector
f)	Promover, controlar y administrar el uso de los servicios de infraestructura de desembarque y procesamiento pesquero de su competencia, en armonía con las políticas y normas del sector, a excepción del control y vigilancia de las normas sanitarias sectoriales, en todas las etapas de las actividades pesqueras
h)	Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medio ambiente
i)	Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

A su vez, con fecha 09 de julio de 2004 se publicó la Ley 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales; y con fecha 16 de noviembre de 2004 se publicó el Reglamento de la misma.

Conforme al Reglamento, se consagra un “procedimiento de acreditación” a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la transferencia de funciones incluidas en el Plan Anual. Ahora bien, este procedimiento contaría con los siguientes pasos:

- a) Los Sectores elaboran un Plan Sectorial hasta el último día útil del mes de febrero de cada año, y lo presentan al CND.
- b) El CND elabora un Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales a partir de los Planes Sectoriales, el cual se somete a consideración del Consejo de Ministros a más tardar el último día del mes de marzo de cada año para su aprobación mediante Decreto Supremo, el cual se publicará a más tardar el 06 de abril de cada año.

En lo que respecta al año 2005, en el correspondiente Plan Anual de Transferencias, no se consignó la transferencia de competencias en materia de pesquería.

Esta situación varió en el año 2006, ya que en el Plan Anual se contempló la transferencia de 26 desembarcaderos pesqueros artesanales, 21 centros de acuicultura y 7 módulos de comercialización de especies hidrobiológicas, conforme al siguiente cronograma (PCM, 2006, p. 28-29):

Tabla 4: Cronograma de procedimiento de transferencia de desembarcaderos pesqueros artesanales, centros de acuicultura y módulos de comercialización de especies hidrobiológicas

Actividad	2006												2007			
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	
Solicitud de transferencia de funciones por parte de los GR					■											
Suscripción de Convenios de Cooperación					■	■										
Ejecución de Convenios de Cooperación					■	■	■	■	■	■						
Registro y selección de entidades certificadoras					■	■	■									
Definición de requisitos e indicadores sectoriales					■	■										
Certificación de funciones								■	■							
Acreditación										■						
Resolución de controversias											■					
Resultados finales												■				
Proceso de efectivización													■	■		
Aprobación de DS/RM para formalizar la transferencia de funciones sectoriales													■	■	■	

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

En lo que respecta al año 2007, si bien existió la voluntad política de culminar en la mayor brevedad posible el proceso de descentralización, se hizo un mapeo de las funciones que estaban pendientes de ser transferidas como consecuencia del no cumplimiento de los planes de los años

precedentes. Así, en el caso de la pesquería se presentó el siguiente escenario:

Tabla 5: Funciones en materia de pesquería pendientes de transferir a inicios del año 2007

Sector	Materia	Plan 2004	Plan 2005	Plan 2006	Plan 2007	Funciones a ser confirmadas por el sector
Producción	Pesquería	16	0	0	0	78

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

Adicionalmente, se previó, para dicho año, la transferencia de doce (12) desembarcaderos pesqueros artesanales y seis (06) centros de acuicultura conjuntamente con otros activos (PCM, 2007, p. 37).

Ahora bien, para el año 2008, el 17 de julio se publicó el Decreto Supremo 049-2008-PCM, mediante el cual se aprobó el “Plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2008” mediante el cual se previó la transferencia de dos (02) funciones en materia pesquera que no fueron previstas en los Planes precedentes. Asimismo, sólo se había culminado la transferencia del 26% de los desembarcaderos pesqueros artesanales y el 86% de los centros de acuicultura.

En lo que respecta concretamente a las funciones no previstas de ser transferidas previamente, observemos en el siguiente cuadro cuáles eran las mismas:

Tabla 6: Funciones en materia de pesquería no previstas a ser transferidas inicialmente

Artículo de la LOGR	Función
52) g	Verificar el cumplimiento y correcta aplicación de los dispositivos legales sobre control y fiscalización de insumos químicos con fines pesqueros y acuíferos de acuerdo a la Ley de la materia. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.
52) j	Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con dispositivos vigentes.

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

Para el año 2011, se habían transferido las competencias previstas en los literales a), b), c) d), e), f), h) e i) en 25 Gobiernos Regionales, estando prevista aún la transferencia de las competencias referidas precedentemente. Debe notarse que, en la gran mayoría de sectores, las competencias ya habían sido transferidas a la totalidad de los Gobiernos Regionales (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 20).

Ahora bien, a fin de complementar lo expuesto en el presente punto, veamos cuál fue la dinámica interna del procedimiento de transferencia de funciones propiamente.

4.5. Procedimiento de transferencia de funciones

El año 2007 fue el año en el que se dio mayor énfasis a la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización, para lo cual se aprobaron la Directiva 001 y la Directiva 006.

La Directiva 001 estableció el procedimiento que se seguiría, dentro de los Planes Anuales, para la transferencia de funciones a los Gobiernos Locales. En el siguiente cuadro, se muestran los componentes del procedimiento, la descripción de los mismos y el plazo máximo para llevarse a cabo en dicho año:

Tabla 7: Componentes del procedimiento de transferencia de funciones en materia de pesquería

	Componente	Descripción	Plazo
1	Compromiso de cumplimiento de requisitos generales	El Gobierno Regional debe presentar las Ordenanzas que aprueban los requisitos a), b), c), d), g), h), i) del artículo 7 de la Ley 28273, Ley del Sistema de Acreditación; y, los documentos referidos en los incisos e) y f)	Hasta el 15 de junio de 2007
2	Definición de requisitos específicos mínimos	Los Sectores proponen a la Secretaría de Descentralización, los Requisitos Específicos a ser solicitados a los Gobiernos Regionales, los cuales podrán ser de 2 tipos: (i) Formación y capacitación de recursos humanos, y (ii) Documentos técnico normativos de gestión.	Publicados hasta el 31 de mayo de 2007
3	Convenio Marco Intergubernamental	Acuerdos de cooperación y coordinación para ejecutar	Su ejecución es desde el 01 de

		programas de capacitación y asistencia técnica, así como de apoyo material y técnico que faciliten la certificación, que puede ser celebrado entre el Sector y el Gobierno Regional	junio de 2007 y sus resultados previstos en el Ciclo de Acreditación deben verificarse antes del 31 de diciembre de 2007
4	Certificación	Incluye 2 actividades: (i) Informe Situacional del Sector, que concluye que uno o más Gobiernos Regionales están aptos para ejercer las funciones a transferir o se encuentran por potenciar capacidades. (ii) Informe Situacional del Gobierno Regional, que concluye, por cada sector, está apto para ejercer las funciones por transferir o se encuentra por potenciar capacidades	Junio y julio 2007
5	Acreditación	Si hay concordancia entre las conclusiones de ambos Informes, la Secretaría de Descentralización de la PCM expide la Resolución Directoral que formaliza la acreditación	30 de septiembre de 2007
6	Efectivización	Transferencia de funciones sectoriales, recursos presupuestales, personal, bienes y acervo documentario	31 de diciembre de 2007

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

Complementariamente, la Directiva 006 desarrolla los pasos que deben cumplirse para alcanzar el componente “efectivización”, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 8: Pasos a cumplir para alcanzar el componente de “efectivización”

Paso	Descripción	Plazo
------	-------------	-------

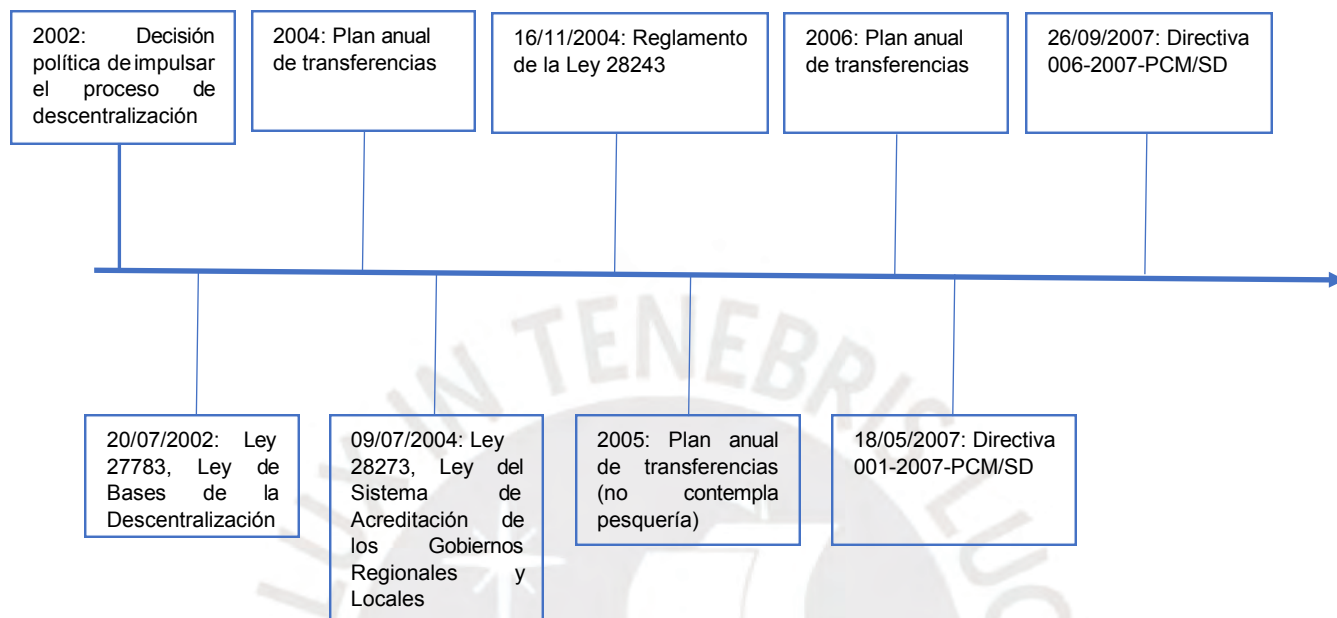
1	Inicio de la efectivización	La Secretaría de Descentralización notifica la Resolución de Acreditación a cada Sector	
2	Ejecución y desarrollo del Convenio Marco Intergubernamental	Las Comisiones Sectoriales de Transferencia y las Comisiones Regionales de Transferencia, con la participación de las Gerencias Regionales de Línea y las Direcciones Regionales Sectoriales, realizan las acciones para la ejecución del Convenio, de haber sido celebrado	Los Sectores deben presentar el avance de los Convenios celebrados, hasta el 15 de noviembre de 2007
3	Identificación y preparación de Actas Sustentatorias	Contienen los recursos asociados a las funciones, como son el personal, acervo documentario, así como la titularidad y dominio de los bienes correspondientes.	Se elaboran en un plazo que no excederá de los 30 días calendario posteriores a la emisión de la Resolución de Acreditación. No podrá exceder del 15 de noviembre de 2007
4	Identificación y cuantificación de recursos	Se identifican los recursos necesarios para ejercer las funciones acreditadas, tomando como base los Requisitos Específicos Mínimos establecidos por los Sectores	10 de noviembre de 2007
5	Elaboración de Actas de Entrega y Recepción	Las Comisiones Sectoriales de Transferencia las elaboran y las remiten a las Comisiones Regionales de Transferencia, las cuales se suscriben por los titulares de los Sectores y de los Gobiernos Regionales	Firmadas hasta el 15 de diciembre de 2007
6	Elaboración de Informes Finales	Las Comisiones Sectoriales de Transferencia elaboran los Informes Finales de lo actuado y lo remiten a las Comisiones Regionales de Transferencia para sus suscripción	15 de diciembre de 2007
7	Expediente de efectivización	Es elaborado por los Ministerios, debiendo remitir una copia al Gobierno Regional, y otra a la Secretaría de Descentralización	Deben presentarse a más tardar el 15 de diciembre de 2007
8	Convenios de Gestión	La Secretaría de Descentralización, en	La propuesta de indicadores

		<p>coordinación con los Sectores y los Gobiernos Regionales proponen los indicadores de gestión. La celebración se puede efectuar a partir de la suscripción de las Actas de Entrega y Recepción.</p>	<p>deberá establecerse hasta el 15 de diciembre de 2007; mientras que, los Convenios serán suscritos hasta el 31 de diciembre de 2007, a fin que entren en vigencia el 01 de enero de 2008</p>
9	<p>Formalización de las transferencias</p>	<p>Procede a partir de la suscripción de las Actas de Entrega y Recepción y de las Actas Sustentatorias, y se concreta con la expedición de la Resolución Ministerial del Sector que comunica la transferencia de las funciones sectoriales, y en caso de incluir recursos presupuestales y de personal se tramita el respectivo Decreto Supremo que aprueba la transferencia de funciones sectoriales.</p>	<p>31 de diciembre de 2007</p>

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros

A partir de lo expuesto, podemos resumir el proceso de transferencia de competencias en la siguiente línea del tiempo:

Gráfico 1: Línea del tiempo sobre las normas que regularon el proceso de descentralización



Fuente: Elaboración propia

Habiendo ya desarrollado la situación que afronta el problema público como consecuencia de cómo se llevó a cabo el procedimiento de descentralización, ahora corresponde atender a cómo es que se desarrollan los procedimientos de inspección en el marco del sector pesquería.

4.6. Procedimiento de inspección y sanción

El proceso de fiscalización básicamente se rige por las normas que dicta el PRODUCE. Específicamente se regula por la LGP, el RLGP y RISPAC. Es decir, las Regiones desempeñan sus funciones de fiscalización a partir de las normas dictadas por el Ministerio desde Lima.

Si bien es cierto que, conforme al marco normativo referido precedentemente, los Gobiernos Regionales gozan de la facultad de fiscalizar el cumplimiento de las normas, y a su vez cuentan con la facultad de establecer lineamientos normativos que desarrollen las disposiciones del PRODUCE con mayor nivel de detalle, en la práctica simplemente se basan en ellas.

En cuanto al órgano rector a nivel regional de la pesca, es pertinente precisar que cada Gobierno Regional cuenta con una DIREPRO, a la cual están adscrita los inspectores y los funcionarios públicos encargados de la imposición de sanciones.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento de inspección propiamente, cabe distinguir entre las inspecciones opinadas e inopinadas, y en el caso de estas últimas la DIREPRO despliega a los inspectores con los que cuenta en puntos estratégicos para fiscalizar, desde el momento de la descarga, a los administrado que realizan actividades pesqueras. En caso de advertir una irregularidad, se procede a levantar un reporte de ocurrencias y se elabora un informe, el cual es notificado al administrado como inicio de un PAS a fin de que presente sus descargos.

En uno u otro caso, el inspector debe proceder a identificarse ante el titular del bien o establecimiento materia de inspección, pudiendo utilizar inclusive

medios fotográficos, de video, realizar mediciones, etc., a fin de dejar constancia de los hechos materia de inspección, que a su vez servirán como prueba en caso se verifique el incumplimiento de una disposición normativa que acarreará el posterior inicio del PAS.

Así, por regla general, el procedimiento de inspección y eventual PAS, de ser el caso, se rige por las siguientes etapas (OEFA, 2015, p. 77):

Gráfico 2: Etapas del PAS



Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

La sanción a imponerse no se circunscribe únicamente a la imposición de una multa, sino que puede acarrear además la suspensión del permiso e

inclusive la cancelación del mismo. Asimismo, a modo de medida correctiva o cautelar, se puede llegar desde el decomiso de los bienes detectados durante la inspección hasta inclusive a la suspensión temporal del permiso. A fin de determinar con certeza qué consecuencia acarrea cada incumplimiento, el Anexo del RISPAC establece la clase de medida correctiva, medida cautelar o sanción que corresponde.

Asimismo, el monto de la multa a pagar obedece a la siguiente fórmula¹⁰:

$$M = \frac{B}{P} \times (1 + F)$$

Donde:

M: Multa expresada en UIT.

B: Beneficio ilícito.

P: Probabilidad de detección.

F: Factores agravantes y atenuantes.

En caso no se determinen dichos factores, estos tienen el valor de cero (0).

Cabe destacar que el “beneficio ilícito” es todo aquello que el infractor obtiene en su provecho. Por ejemplo, si realiza actividades pesqueras sin contar con el correspondiente permiso, el beneficio ilícito lo constituyen todos los ingresos que habría obtenido mediante la realización de tales actividades. Asimismo, en cuanto a las “agravantes” el mismo Decreto Supremo establece que se constituyen como tales el uso de violencia, el que la infracción recaiga sobre recursos hidrobiológicos plenamente explotados, en recuperación o especies legalmente protegidas, entre otras.

¹⁰ Para mayor detalle, revisar el artículo 35 del Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE, Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas. Asimismo, en el caso de las suspensiones, la cuantificación se encuentra establecida en el artículo 37 del mismo cuerpo normativo.

En caso de reincidencia, la sanción a imponerse puede ir desde un incremento de la multa impuesta anteriormente hasta la cancelación definitiva del permiso, aunque también podrían aplicar circunstancias atenuantes dependiendo de cada caso en concreto.

El pago de la multa se efectúa directamente en la cuenta bancaria del Gobierno Regional que impone la sanción, por lo que dicho monto constituye un recurso que directamente recauda el Gobierno Regional.

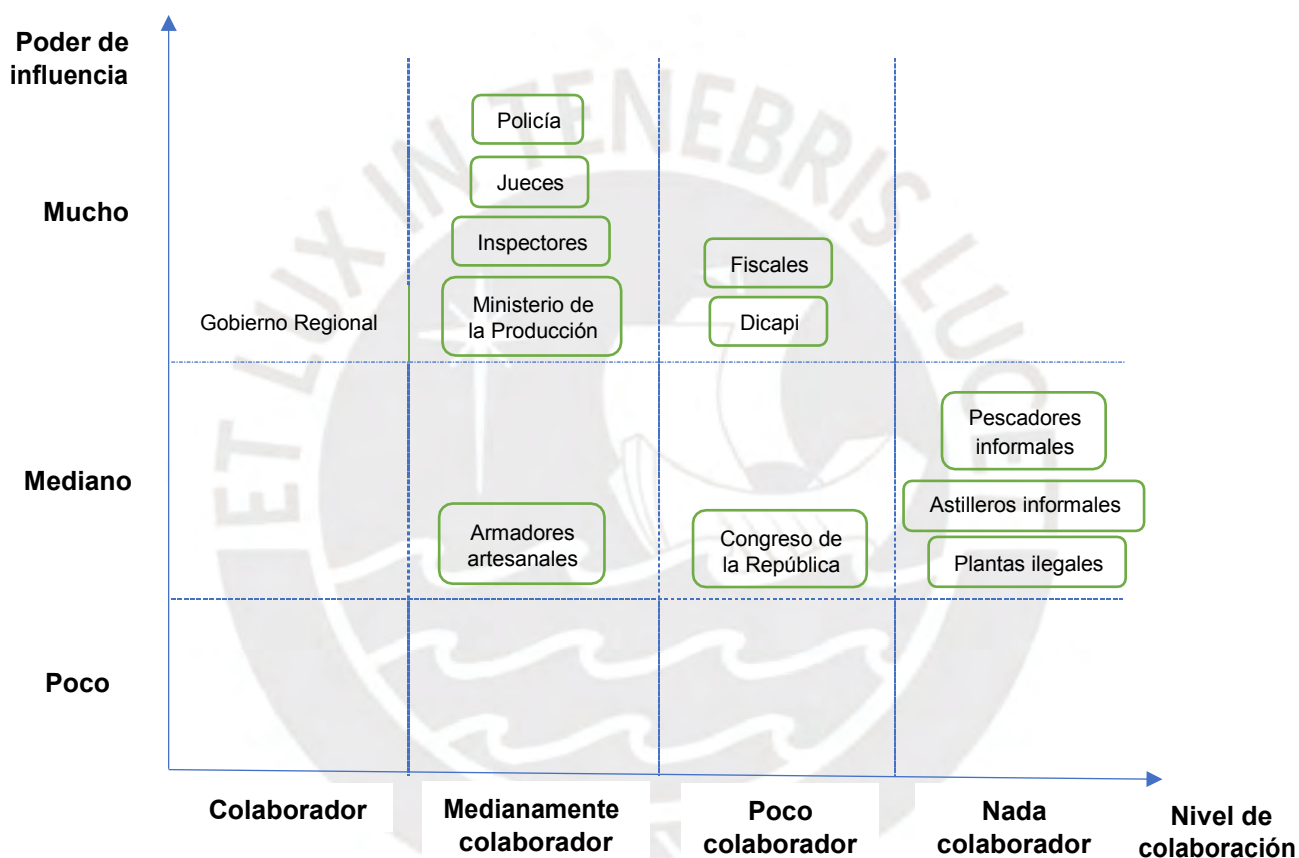
En cuanto a los periodos de fiscalización propiamente, cabe destacar que en la medida en que la pesca artesanal puede capturar, y por ende transportar, procesar y comercializar cualquier recurso hidrobiológico, la DIREPRO desarrolla actividades de fiscalización durante todo el año ya que aun cuando el PRODUCE pudiera declarar la veda de algún recurso, los operadores pueden desarrollar actividades pesqueras con otro recurso.

Ahora bien, para comprender de una manera más detallada sobre qué sujetos recaen los dispositivos normativos de fiscalización y sanción señalados, veamos brevemente quiénes son los principales actores involucrados en el marco de la fiscalización pesquera artesanal.

4.7. Análisis de actores

A continuación, se presenta el siguiente mapa de actores en el marco de los procedimientos de fiscalización:

Gráfico 3: Mapa de actores considerando su poder de influencia y su nivel de colaboración



Fuente: Elaboración propia

Nótese que aquí tenemos un importante grupo de actores conformados por pescadores informales, astilleros informales y plantas informales que tienen un poder de influencia mediano y, desde luego, son nada colaboradores con las autoridades. Justamente, el déficit de harina de pescado registrada versus la harina de pescado producida (la denominada “harina negra”)

proviene en gran medida de estas plantas ilegales. Si a ello le sumamos que en las Regiones la construcción de embarcaciones ilegales muchas veces puede efectuarse en el patio de una vivienda, vemos que se requiere un importante nivel de capacidad institucional y humana para realizar labores de fiscalización.

4.8. Principales hallazgos

A partir de la revisión de los referidos informes de “Fiscalización ambiental en el sector pesquería a nivel de Gobiernos Regionales” del OEFA, un punto resaltante en cuanto a las falencias que presentan los Gobiernos Regionales lo encontramos en que los mismos no cumplen con establecer en su ROF la función de evaluación ambiental. La ausencia de la misma, impide que siquiera los Gobiernos Regionales contemplen que una de sus funciones es la vigilancia y el monitoreo de la calidad del ambiente, impidiendo que, como consecuencia de ello, los inspectores realicen dichas funciones. Sólo cinco (05) Gobiernos Regionales contemplaban dicha función en su ROF.

Si bien es cierto que dicha competencia ya se encuentra contemplada a nivel legal, lamentablemente si el Gobierno Regional no lo contempla en su normativa propia, difícilmente se implementará la obligación legal y los inspectores no ejercerán sus funciones.

Un segundo gran aspecto es la ausencia de recurso humano. Según dicho informe, ningún Gobierno Regional cuenta con suficiente personal capacitado para temas de fiscalización ambiental, y a su vez ninguno de los mismos dispone de presupuesto específico y suficiente para la fiscalización ambiental.

Consideramos que la ausencia de personal capacitado responde, justamente, a que no disponen del presupuesto suficiente para poder contar con dicho personal, por lo que la asignación presupuestaria es uno de los principales elementos limitantes detectados. Inclusive, es importante destacar que solo siete (07) Gobiernos Regionales cuentan con equipos para la medición de la calidad ambiental. Entonces, se observa que no se cuenta con presupuesto, no se cuenta con personal capacitado y tampoco se cuenta con los equipos necesarios para ello.

Es importante destacar que en una entrevista dada el pasado 09 de octubre de 2017 por el Director Regional de la Producción de Tumbes, Cristian Gutiérrez Peña, éste señaló que toda la región sólo cuenta con cuatro (04) inspectores. Si consideramos que la región tiene seis (06) caletas, vemos que ni siquiera se cuenta con dos (02) inspectores por caleta¹¹.

¹¹ En línea: <https://diariocorreo.pe/edicion/tumbes/tumbes-director-regional-de-la-produccion-indica-que-hacen-falta-inspectores-778725/>. Consulta: 23 de noviembre de 2018.

El caso de la Región Ancash, la cual es probablemente la principal zona pesquera de nuestro país, no es ajeno a esta situación. Según una entrevista dada el pasado 25 de julio de 2018 por el Director Regional de la Producción, Ezequiel Mayo Lugo, solo se contaba con un (01) inspector para toda la región, y por ello tenían multas por cobrar desde el año 2013 equivalentes a S/ 1'500,000.00 (un millón y medio de soles)¹².

Un tercer aspecto resaltante son las limitaciones que se presentan para la atención de denuncias ambientales. Si los administrados acuden con una denuncia ambiental pesquera, no tienen un procedimiento concreto para presentarla, pues solo el Gobierno Regional de Loreto cuenta con un procedimiento establecido en el TUPA o en algún otro instrumento de gestión para ello. Esta situación dificulta la atención de las mismas porque los administrados tendrían que acudir básicamente presentando un escrito bajo los parámetros que él mismo considere sin que exista ningún nivel de predictibilidad sobre la resolución o el tratamiento que se le dará.

Es más sólo los Gobiernos Regionales de Ancash y Arequipa cuentan con un registro de denuncias ambientales recibidas y atendidas, y de ellos sólo el Gobierno Regional de Arequipa remite el listado de denuncias recibidas y atendidas al MINAM.

¹² En línea: <https://diariocorreo.pe/edicion/chimbote/direpro-embarcaciones-y-pesqueras-deben-un-millon-y-medio-de-soles-832254/>. Consulta: 23 de noviembre de 2018.

Un cuarto aspecto a resaltar es la ausencia de actividades de evaluación ambiental, las cuales sólo cumple el Gobierno Regional de Junín. Nótese que Junín se encuentra en nuestra Sierra, por lo que no es una de las regiones que presenta mayor actividad pesquera. Así, regiones como Tumbes, Piura, Ancash, La Libertad, Lima y Callao no desarrollan actividades de evaluación ambiental.

Un quinto aspecto resaltante es que, en el marco de la ejecución de acciones de supervisión ambiental pesquera, sólo cinco (05) Gobiernos Regionales desarrollan acciones de supervisión programadas referidas a la preservación de recursos hidrobiológicos, y ningún Gobierno Regional realiza acciones de seguimiento de las recomendaciones efectuadas en las supervisiones previas. Es decir, si en el marco de las pocas inspecciones, el fiscalizador requiere el cumplimiento de una recomendación a futuro, no se verifica si las mismas se cumplen, con lo cual los administrados pueden infringir la regulación ambiental pesquera sin que medie mayor sanción.

Ahora bien, veamos cómo es afrontado este problema por parte de los países de nuestra región que también cuentan con una importante riqueza de recursos hidrobiológicos. Concretamente, veamos brevemente los casos de Chile, Colombia y Ecuador.

4.9. La fiscalización pesquera en la región

Los países a los que seguidamente haremos referencia presentan gran semejanza con nuestro país, especialmente Chile, el cual es el segundo productor de harina de pescado a nivel mundial (el primero es nuestro país) y la estructura y condiciones de su litoral son muy similares a las nuestras.

4.9.1 El ente especializado en la legislación chilena

Una particularidad del modelo chileno es que tanto la pesca industrial o de menor escala tienen cuotas de pesca, lo cual evidencia que existe una fuerte fiscalización sobre las descargas de toda la flota. Pero, reconociendo la especialización de la labor fiscalizadora pesquera, el modelo chileno tiene un único ente fiscalizador que es el SERNAPESCA.

El SERNAPESCA es una entidad dependiente de la Subsecretaría de Pesca, la cual es un órgano del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Así, en el artículo 13 del Decreto Ley 2442, se establece que:

“Artículo 13.- Corresponde en general al Servicio Nacional de Pesca ejecutar la política pesquera nacional y **fiscalizar su cumplimiento y en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos** (Énfasis agregado).

A mayor detalle, si revisamos el Portal Institucional del propio SERNAPESCA, éste establece que lo siguiente:

“El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura es una entidad dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuya misión es “contribuir a la sustentabilidad del sector y a la protección de los recursos hidrobiológicos y su medio ambiente, a través de una fiscalización integral y gestión sanitaria que influye en el comportamiento sectorial promoviendo el cumplimiento de las normas”. Para el cumplimiento de este propósito, el Servicio se encuentra presente territorialmente en las 15 regiones del país, con oficinas provinciales, incluidas dos oficinas insulares”

Es más, en cuanto a su personal que se dedica a realizar las acciones de fiscalización, en su Portal Institucional se establece lo siguiente:

“Para cumplir con su misión SERNAPESCA cuenta, a nivel nacional, con una dotación cercana a las 900 personas, entre planta y contrata (47.6% mujeres y 52.4% hombres) que se distribuyen en las 15 regiones del país a través de 45 oficinas provinciales que incluyen 2 insulares. Así mismo cuenta con un presupuesto aproximado de \$ 38.000 millones (incluido el Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal). Del monto total asignado, un 65.8% correspondió a la entrega de sus productos estratégicos”.

En aplicación de ello, el SERNAPESCA planifica las acciones de fiscalización, así como también notifica y conduce el PAS a nivel nacional,

y, en caso se determine la existencia de una infracción administrativa, la sanción es impuesta por el Director Regional del Servicio.

Inclusive, para facilitar las labores de fiscalización, el sistema chileno cuenta con un sistema ordenado de desembarque tanto en los muelles como en los puertos de pesca artesanal, lo cual permite que los inspectores puedan estar presentes allí y, de ser el caso, detecten la comisión de potenciales infracciones.

En consecuencia, el modelo chileno consagra la existencia de una autoridad perteneciente al Gobierno Central, adscrita al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que es la encargada de planificar y realizar las acciones de fiscalización a nivel nacional.

4.9.2 La Autoridad Nacional de Acuicultura en el modelo colombiano

En la legislación colombiana, existe la AUNAP, la cual se encuentra adscrita al Ministerio de Acuicultura y Desarrollo Rural y de conformidad con el artículo 3 del Decreto 4181 de 2011:

“tendrá por objeto **ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia**, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, **inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar**, dentro de una

política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos (Énfasis agregado).

Asimismo, para poder desarrollar tales acciones, la AUNAP se apoya en las Corporaciones Autónomas Regionales (lo que equivale a un símil con nuestros Gobiernos Regionales). A mayor detalle, veamos lo que se establece en el numeral 13 del artículo 5 del referido Decreto:

“ARTICULO 5. Funciones Generales. Para el cumplimiento de su objeto, la Autoridad

Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, ejercerá las siguientes funciones generales:

(...)

13. Establecer **mecanismos de control y vigilancia para el cumplimiento de las normas que regulan las actividades de pesca y de la acuicultura en el territorio nacional en coordinación** con la Armada Nacional, la Dirección General Marítima, la Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, las **Corporaciones Autónomas Regionales** y de Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades, dentro de sus respectivas competencias” (Énfasis agregado).

En consecuencia, observamos que el modelo colombiano mantiene las facultades de fiscalización en el Gobierno Central mediante una autoridad

adscrita, en este caso, al Ministerio de Acuicultura y Desarrollo Rural y se apoya en las Corporaciones Autónomas Regionales para desarrollar sus actividades de fiscalización.

4.9.3 El Ministerio de Acuicultura y Pesca de Ecuador

El modelo ecuatoriano conserva las funciones de fiscalización pesquera en el Gobierno Central a través del Ministerio de Acuicultura y Pesca, y para realizar las labores de fiscalización se apoya en su Dirección de Pesca Artesanal y en su Dirección de Control de Recursos Pesqueros.

Inclusive, se cuenta con un Registro Nacional de Embarcaciones Pesqueras a cargo de la Dirección General de Pesca, la cual pertenece justamente al Ministerio de Acuicultura y Pesca, y es esta misma Dirección la encargada de inclusive la entrega de los permisos de pesca.

En este sentido, vemos que también en Ecuador, la fiscalización pesquera se encuentra concentrada en el Gobierno Central, concretamente en un Ministerio que planifica, controla y desarrolla todas las acciones de supervisión y fiscalización pesquera a nivel de todo el país, apoyándose claramente en instituciones y funcionarios ubicados estratégicamente a lo largo del litoral, pero ello no elimina el rol central y fundamental del Ministerio.

Ahora bien, a partir de lo expuesto en el presente documento, seguidamente veremos concretamente cuáles son las propuestas de política pública que proponemos para poder afrontar la ausencia de capacidades para la fiscalización pesquera por parte de los Gobiernos Regionales, situación que de ser abordada no solo permitiría lograr el cumplimiento de la normativa, sino que evitaría impactos negativos en el medio ambiente, la sobre explotación de recursos y la salvaguarda de todas las actividades de empleo colaterales a la pesquería.



V. Propuesta de política

A partir de la situación evidenciada en el presente documento, respecto a la deficiente fiscalización ambiental pesquera que ejercen los Gobiernos Regionales de nuestro país, y los ordenamientos regionales que hemos contrastado, consideramos que el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización de los Gobiernos Regionales en el marco de la pesca artesanal debe enfocarse en atender los siguientes puntos críticos:

- ✓ Capacidad de los inspectores: El inspector de pesca desarrolla una labor fundamental, pues es él quien detecta la comisión de infracciones y es a partir de sus actas o reportes que se inician los procedimientos administrativos sancionadores, los cuales no solo tienen por finalidad imponer multas o suspensiones, sino también disuadir la comisión de futuras infracciones. Por ello, otorgarles capacidades y herramientas para poder realizar la labor inspectora es un aspecto de suma importancia.
- ✓ Trayecto de las faenas de pesca: Resulta físicamente imposible fiscalizar a las embarcaciones pesqueras mientras están realizando faenas de pesca, por lo que el sistema de fiscalización debe apoyarse en las nuevas tecnologías a fin de que pueda haber un monitoreo permanente de las embarcaciones desde que zarpan hasta que llegan a puerto, e inclusive mientras están detenidas o parqueadas.

- ✓ El desembarque: Si las embarcaciones artesanales desembarcan en cualquier lugar resultará físicamente muy difícil fiscalizarlas, pues el número de inspectores que tendría que desplegarse a lo largo del litoral sería interminable. En cambio, si centralizamos las labores de descarga en puntos o lugares específicos, entonces se puede desplegar equipos de inspectores para que se ubiquen en los mismos incluso las 24 horas del día.

Siendo ello así, a fin de atender los referidos puntos críticos, seguidamente proponemos como propuestas de política pública los siguientes aspectos:

- ✓ Que el PRODUCE, como ente rector del sector pesquería, sea el que dirija las acciones de fiscalización a nivel nacional y conduzca los procedimientos administrativos, pudiendo apoyarse en los Gobiernos Regionales.
- ✓ Se establezca que todas las embarcaciones superiores a 10 metros cúbicos de capacidad de bodega usen SISESAT.
- ✓ Establecer los puntos de desembarque para la flota artesanal con inspectores asignados permanentemente a los mismos.

Seguidamente, desarrollaremos con mayor profundidad en qué consisten cada una de las propuestas señaladas precedentemente.

5.1 El rol del Ministerio de la Producción para la transferencia y el fortalecimiento de capacidades

Conforme hemos observado precedentemente, los diferentes países tienen instituciones que poseen ese conocimiento y especialización para realizar las acciones de fiscalización pesquera, tales como algún Ministerio o bien una entidad independiente.

En nuestro país tenemos al PRODUCE, el cual fiscaliza de una manera muy eficiente a las embarcaciones industriales o de mayor escala desde el momento de su creación, e inclusive lo hacía con anterioridad por medio del otrora Ministerio de Pesquería.

Entonces, tenemos un conocimiento que se ha ido desarrollando a lo largo de los años y que lamentablemente no ha sido transferido a las regiones cuando se les delegó las facultades de fiscalización a las embarcaciones pesqueras artesanales.

El marco legal que regula el proceso de descentralización está conformado, principalmente, por la LBD, la cual establece, en el literal c) de su artículo 36, lo siguiente:

“Artículo 36.- **Competencias compartidas**

(...)

- c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, **pesquería**, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente” (Énfasis agregado).

En este sentido, el marco legal vigente ya permite que el PRODUCE pueda desarrollar un rol activo en el marco de las actividades de fiscalización ambiental pesquera. Es decir, el desarrollo de actividades de fiscalización ambiental pesquera respecto de las embarcaciones artesanales no es exclusividad del Gobierno Regional.

A partir de la experiencia de Chile, Colombia y Ecuador evidenciada precedentemente, una primera propuesta podría ser que las labores de fiscalización pesquera sean asumidas completamente por el PRODUCE como ente rector, de tal forma que no solo seguiríamos la tendencia regional, sino que tendríamos la certeza de que un ente especializado tendría exclusivamente a cargo esta delicada labor.

Sin embargo, cuando nuestro país inició el proceso de descentralización, se estableció que es irreversible de conformidad con el literal c) del artículo 4 de la LBD. Específicamente se establece lo siguiente:

“Artículo 4.- Principios generales

La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales:

(...)

c) **Es irreversible:** El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado” (Énfasis agregado).

Esta norma si bien tiene rango legal, es una norma que forma parte del bloque de constitucionalidad, por lo que cualquier norma así sea de rango legal no puede contravenir lo dispuesto en la misma.

Entonces, una propuesta legislativa que pretenda disponer que el PRODUCE tendrá competencias exclusivas para fiscalizar todas las actividades de pesca a nivel nacional, no sería viable jurídicamente. Inclusive, ello tampoco tendría viabilidad política pues las autoridades de los Gobiernos Regionales y muchos Parlamentarios, entre otros actores, harían inviable esta propuesta.

Por ello, consideramos que existe una propuesta intermedia que sí resulta viable y se encuentra en la concepción de que las facultades de fiscalización pesquera son competencias compartidas. Desde que se dio la transferencia de competencias a favor de los Gobiernos Regionales no

encontramos evidencia de que el PRODUCE haya realizado un proceso de acompañamiento que haya implicado la transferencia de capacidades que fueron omitidas en el propio proceso de descentralización.

En tal sentido, que el marco legal actual avale la existencia de competencias compartidas, implica que las labores de fiscalización pueden realizarse entre el PRODUCE y los Gobiernos Regionales de manera conjunta.

Por ello, es necesario que el PRODUCE centralice la labor de los fiscalizadores a nivel nacional y sea él quien envíe a los fiscalizadores a las regiones para que realicen las acciones de supervisión mediante acciones conjuntas con los propios Gobiernos Regionales, quienes también enviarán inspectores.

De esta forma, no estamos marcando un “retroceso” en el proceso de descentralización y, a su vez, estamos logrando una transferencia de conocimientos de los inspectores del PRODUCE hacia las Regiones.

De esta manera, será el PRODUCE quien implementaría un servicio en favor de los Gobiernos Regionales, a fin de que a través del destaque de inspectores capacitará en el ejercicio de las acciones de fiscalización a los inspectores de los Gobiernos Regionales. En su calidad de ente rector, el PRODUCE puede publicar una Resolución Ministerial que estructure las

labores de fiscalización de las actividades de pesca artesanal. Sin embargo, consideramos adecuado que el diseño de dicho plan obedezca a un trabajo que atienda a las particularidades de cada región, para lo cual es indispensable que el diseño sea elaborado conjuntamente con la DIREPRO o la que haga sus veces en cada región.

Cabe señalar que la dependencia del PRODUCE que concretamente debería llevar a cabo este servicio es la Dirección General del Supervisión, Fiscalización y Sanciones de Pesca y Acuicultura, la cual se apoyaría básicamente en su Dirección de Supervisión y Fiscalización, la cual según señala su propio portal institucional tiene como una de sus funciones *“Formular planes, programas o proyectos de supervisión y fiscalización en materia pesquera y acuícola de alcance nacional, en coordinación con los otros niveles de gobierno y entidades públicas”*.

Complementariamente, es pertinente que el PRODUCE estandarice el procedimiento de atención de denuncias ante la posible comisión de infracciones, de tal forma que los Gobiernos Regionales procedan a replicar dicho modelo. Actualmente en otros sectores el Poder Ejecutivo se están estandarizando procedimientos, tal y como se hizo con las licencias de funcionamiento en el marco del Decreto Legislativo 1271. Por ello, podría presentarse una iniciativa legislativa que estandarice todos los procedimientos de denuncias en materia ambiental pesquera a nivel nacional, lo cual no descarta que en dicha iniciativa se puedan incluir otros

sectores. Un procedimiento más expedito podría ser también que en el marco de una solicitud de facultades delegadas, se soliciten las mismas y el Congreso se las conceda al Poder Ejecutivo, lo que decantaría en la expedición de un Decreto Legislativo.

Bajo este escenario, no necesitamos modificar ningún cuerpo normativo, sino que tal como se encuentra actualmente la LBD y la LOGR se pueden llevar a cabo las acciones de fiscalización por parte del PRODUCE como un servicio en favor de los Gobiernos Regionales.

Sin embargo, esto debe también ir aparejado con lo que proponemos en el siguiente punto, que las embarcaciones artesanales a partir de los 10m³ de capacidad de bodega cuenten con el SISESAT.

A modo de resumen, podemos sintetizar en el siguiente cuadro la propuesta de política y las herramientas a utilizarse:

Tabla 9: Propuesta y herramientas frente a la deficiente capacidad de los inspectores de los Gobiernos Regionales

Punto crítico	Propuesta	Herramientas
Deficiente capacidad de los inspectores de los Gobiernos Regionales	Desarrollo de acciones de supervisión conjuntas entre el PRODUCE y los Gobiernos Regionales	Servicio de destaque de inspectores del PRODUCE hacia las regiones
		Resolución Ministerial que apruebe un plan de fiscalización a nivel nacional

		Resolución Ministerial que estandarice la atención de denuncias
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

5.2 El uso de la tecnología para la fiscalización en el mar

Es importante tener un seguimiento a las embarcaciones pesqueras durante su faena de pesca básicamente por lo siguiente:

- a) Se pueden conocer las zonas donde se desplaza la nave.
- b) Se pueden conocer las zonas donde se realiza actividad extractiva propiamente.
- c) Se puede determinar cuándo la embarcación no regresa a puerto y/o bien descarga en lugares no autorizados.

Consideramos que es físicamente imposible realizar dicha supervisión sin el uso de las tecnologías, pues se tendrían que desplegar miles de inspectores a lo largo del litoral y además implementar un sistema de naves en altamar que cumplan funciones de vigilancia. Definitivamente los costos serían incalculables. Sin embargo, la tecnología nos permite contar con herramientas para poder realizar dicha supervisión disminuyendo considerablemente los costos.

Nuestro ordenamiento contempló, a través del Decreto Supremo 026-2003-PRODUCE, que sólo las embarcaciones pesqueras de mayor escala contarían con el SISESAT; sin embargo, esta norma reglamentaria fue

derogada por el Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE, mediante el cual se aprueba el Reglamento del SISESAT para embarcaciones pesqueras.

Este nuevo Reglamento establece que también las embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala que se dediquen a la extracción del recurso anchoveta, tendrán la obligación de contar con el SISESAT.

Esta medida definitivamente fortalecería la fiscalización de las embarcaciones artesanales, pero sólo si se dedican a la extracción del recurso anchoveta, lo cual excluye de dicho fortalecimiento en las acciones de fiscalización respecto a los otros recursos hidrobiológicos.

Si revisamos la legislación comparada, como primer ejemplo podemos citar a Chile, en donde de conformidad con la Ley 19.521 y su posterior implementación exige, actualmente, que todas las embarcaciones artesanales con más de 12 metros de eslora tienen la obligación de contar con un Sistema de Monitoreo Satelital.

Un segundo caso es México, donde todas las embarcaciones pesqueras con más de 10.5 metros de eslora, de conformidad con el numeral 1.2 de la NOM-062-PESC-2007, deben contar con un sistema de localización y monitoreo satelital.

Otro caso es Panamá, donde el 05 de abril del año 2005 se publicó en su Gaceta Oficial el Decreto Ejecutivo 83, en cuyo artículo 1 se establece que aquellas embarcaciones pesqueras con capacidad igual o mayor a 6 toneladas de registro bruto deben contar con un Sistema de Monitoreo Satelital.

La importancia del SISESAT radica en que éste proporciona cada 30 minutos la posición de la embarcación y la velocidad que presenta, de tal forma que es posible determinar el trayecto de su faena de pesca y concretamente en qué puntos presentó velocidades que técnicamente hacen viable la posibilidad de pescar. Esto a su vez permite conocer si la nave está descargando en zonas no autorizadas, o bien si se encuentra parqueada. Actualmente, el PRODUCE ha acreditado a dos (02) empresas para que sean proveedores satelitales. A saber: Megatrack S.A.C. mediante Resolución Directoral 027-2018-PRODUCE/DGSFS-PA y CLS PERU S.A.C. mediante Resolución Directoral 028-2018-PRODUCE/DGSFS-PA.

Dicho esto, de contar todas las embarcaciones pesqueras artesanales con el SISESAT se tendría un mayor control de la actividad pesquera artesanal, tal y como ya lo hacen los países pesqueros de la región. Este control se manifestaría básicamente en lo siguiente:

- a) Se conocerían las zonas de pesca en las que se realiza concretamente la actividad extractiva, pudiendo a posterior desarrollar políticas inclusive de cierre de zonas de pesca por presentar ejemplares juveniles al momento de la descarga.
- b) Existiría conocimiento del recorrido que realiza la embarcación a lo largo de su faena de pesca desde que zarpa hasta que retorna a la costa.
- c) Se puede determinar si la embarcación efectúa algún tipo de transbordo hacia otra embarcación cercana.
- d) Se detectaría si la nave descarga recursos en lugares no autorizados.
- e) Se detectaría si la nave realiza actividad extractiva en zonas prohibidas, entre otras.

Es decir, se tendría un control completo de la embarcación una vez que zarpa, independientemente de la zona o región de nuestro litoral en la que se encuentre. Actualmente no existe ningún mecanismo efectivo de fiscalización durante la faena de pesca, por lo que la capacidad de fiscalización de los Gobiernos Regionales en el mar es nula. Entonces, esta propuesta fortalecerá las capacidades de fiscalización pues de una revisión de los reportes del SISESAT se podrá disponer el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Cabe destacar que dentro de los Gobiernos Regionales, serán los órganos sancionadores que forman parte de las DIREPRO las que deberán evaluar

los reportes del SISESAT y disponer, según corresponda, el inicio de los procedimientos administrativos sancionadores.

En este sentido, consideramos que es preciso modificar el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4 del Reglamento del SISESAT a fin de que se incluyan a las embarcaciones pesqueras artesanales en general. Tentativamente, el articulado podría ser el siguiente:

“Artículo 4.- Ámbito de Aplicación

4.1 El presente Reglamento será de aplicación a los titulares de permisos de pesca que realizan actividades extractivas empleando:

- a) Embarcaciones pesqueras de bandera nacional o extranjera de mayor escala.
- b) Embarcaciones pesqueras de menor escala y **artesanales**. No se incluye a las embarcaciones artesanales con motor fuera de borda con capacidad de bodega menor a 10 m³. (...)

Nótese que esta es una norma de rango infralegal, por lo que se solo se requiere de un Decreto Supremo que puede ser elaborado internamente en el Poder Ejecutivo.

El siguiente cuadro sintetiza el punto crítico, la propuesta y la herramienta a utilizar:

Tabla 10: Propuesta y herramienta frente a la inexistente fiscalización durante las faenas de pesca

Punto crítico	Propuesta	Herramienta
Inexistente fiscalización durante las faenas de pesca	Utilizar las tecnologías para tener un seguimiento de las embarcaciones las 24 horas	Decreto Supremo que establezca la obligación de que todas las embarcaciones artesanales cuenten con el SISESAT

Fuente: Elaboración propia

5.3 Los puntos de desembarque para la flota artesanal

Actualmente las naves artesanales descargan en cualquier lugar. Es cierto que existen, por ejemplo, desembarcaderos pesqueros artesanales y otros lugares donde se debe efectuar la descarga, aun así lo hacen en cualquier zona del litoral a cualquier hora porque no hay capacidad operativa para supervisar y obligar a que el armador descargue en lugares autorizados.

La importancia de que solo se descargue en puntos autorizados radica en que solo allí es posible fiscalizar lo siguiente:

- ✓ Si se han extraído recursos prohibidos
- ✓ Si se han extraído ejemplares juveniles
- ✓ Si se cuentan con las artes y aparejos de pesca autorizados
- ✓ El destino que se le darán a los recursos extraídos
- ✓ El cumplimiento de las condiciones técnicas de flotabilidad y seguridad de la nave
- ✓ El cumplimiento de protocolos de sanidad pesquera
- ✓ La vigencia de los títulos habilitantes que una nave debe tener

- ✓ El decomiso inmediato de los recursos en caso se levante un reporte de ocurrencias, entre otros.

Si bien cada Gobierno Regional ha establecido cuáles son los puntos autorizados donde los armadores pesqueros artesanales deben descargar sus recursos, consideramos que, en la medida que proponemos que los planes de supervisión sean dirigidos por el PRODUCE en coordinación con los Gobiernos Regionales, es necesario que los mismos se establezcan en una única norma que sea aprobada por el PRODUCE mediante una Resolución Ministerial.

Esto permitirá una articulación entre el plan de supervisión y los puntos de desembarque, de tal manera que los inspectores del PRODUCE y de los Gobiernos Regionales sean distribuidos para cada punto de desembarque en una cantidad adecuada acorde a la afluencia de armadores pesqueros.

La capacidad de fiscalización de los Gobiernos Regionales se fortalecería concretamente en que ya tendrían a todos los armadores pesqueros descargando en puntos conocidos donde se desplegarán a sus inspectores, y, si una nave descarga en un lugar no autorizado, será fácilmente detectada por el SISESAT. Entonces, ya no se presentaría el escenario actual donde o no se fiscaliza o bien el inspector prácticamente está en cualquier punto del litoral viendo si algún armador descarga en algún momento justo en el lugar en el que él se encuentra.

A modo de referencia, según el PRODUCE, al 20 de junio de 2018, en nuestro país existen 42 desembarcaderos pesqueros artesanales, que corresponden a 11 regiones, donde deberían encontrarse al menos tres (03) inspectores en simultaneo en todo momento a fin de que fiscalicen la descarga de recursos hidrobiológicos.

En este sentido, se propone que el PRODUCE en un trabajo conjunto con los Gobiernos Regionales establezca, más allá de los desembarcaderos pesqueros artesanales, cuáles son los puntos autorizados donde únicamente podrán descargar las embarcaciones pesqueras artesanales a través de una Resolución Ministerial que a su vez se articule con el plan de supervisión que hemos propuesto precedentemente. Este centralismo del desembarque permitirá optimizar el número real de inspectores que se requerirán para realizar las actividades de fiscalización.

Estas acciones deberían ser llevadas a cabo concretamente entre la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones de Pesca y Acuicultura del PRODUCE y la DIREPRO de los Gobiernos Regionales.

El siguiente cuadro sintetiza el punto crítico, la propuesta y la herramienta a utilizar:

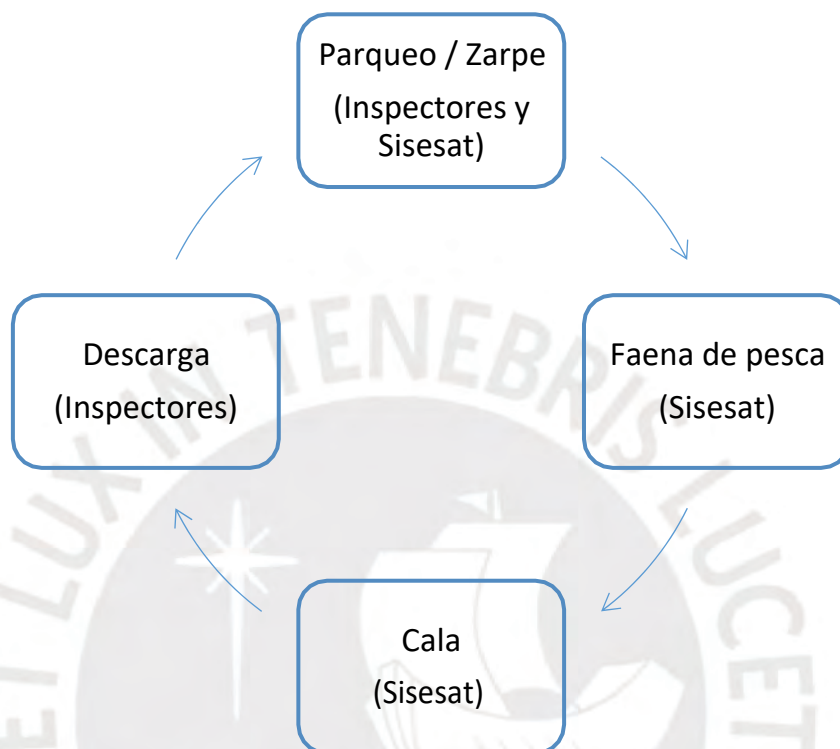
Tabla 11: Propuestas y herramientas frente a escasa fiscalización durante la descarga de recursos hidrobiológicos

Punto crítico	Propuesta	Herramienta
La descarga de la pesca se efectúa en lugares no autorizados	Fijar cuáles son los puntos de desembarque	Resolución Ministerial que establezca los puntos de desembarque artesanal a nivel nacional
	Utilizar las tecnologías para tener un seguimiento de las embarcaciones las 24 horas	Decreto Supremo que establezca la obligación de que todas las embarcaciones artesanales cuenten con el SISESAT

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, las medidas y herramientas propuestas cierran el círculo de fiscalización pesquera artesanal a partir de los puntos críticos evidenciados, pero es necesario que se desarrollen de manera conjunta. El siguiente gráfico ilustra de manera esquemática dicha articulación:

Gráfico 4: Círculo de la fiscalización pesquera artesanal y las medidas de política pública propuestas



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, consideramos si estas propuestas y herramientas las dejamos al arbitrio de los Gobiernos Regionales, las mismas fallaría. Esta resultaría una oportunidad para dejar de ver el mar, desde el punto de vista de la pesca artesanal, de manera partida donde cada Gobierno Regional es completamente autónomo en el mar que forma parte de su jurisdicción. De esta manera, se releería el mar en cuanto a la pesca artesanal como un toda, sin descuidar las particularidades de cada zona, tal y como se hace al día de hoy con la pesca de mayor escala o industrial.

VI. Conclusiones

A partir de lo expuesto podemos concluir lo siguiente:

- ✓ El proceso de Descentralización originó que el Gobierno Central transfiera, entre otras, competencias en materia de fiscalización ambiental pesquera en favor de los Gobiernos Regionales; sin embargo, esta transferencia no incluyó la transferencia de capacidades, siendo este el principal factor que originó que al día de hoy los Gobiernos Regionales carezcan de capacidad para fiscalizar la realización de actividades pesqueras artesanales.
- ✓ Estas debilidades en cuanto a capacidad, han originado que los Gobiernos Regionales y Locales encarnen dificultades de coordinación y ejecución de acciones, lo cual se evidencia con los Informes de Fiscalización Ambiental del Sector Pesquería a Nivel de Gobiernos Regionales presentados en los años 2015 y 2016.
- ✓ Los Gobiernos Regionales carecen de herramientas para poder desarrollar adecuadamente sus labores de fiscalización, y por ello en los referidos Informes se señala que dentro de los indicadores que demuestran las referidas dificultades, existen algunos de especial preocupación como, por ejemplo, el desconocimiento del universo de administrados formales e informales, el que sólo cinco (05) Gobiernos Regionales contemplaban la función de evaluación ambiental en su

ROF, la ausencia de realización de acciones de fiscalización, o la poca o escasa presencia de recurso humano capacitado para las acciones de fiscalización.

- ✓ El rol del inspector es sumamente relevante en el marco de la fiscalización ambiental pesquera y las infracciones previstas en el RISPAC ciertamente cumplen un fin disuasivo, pero ello se daría únicamente en caso las sanciones fueran detectadas e impuestas, más aún cuando se cuenta con un importante grupo de actores con un poder de influencia mediano pero que resultan nada colaboradores, como son los pescadores y astilleros informales así como las plantas ilegales.
- ✓ La experiencia internacional en países que presentan similitudes con el nuestro como Colombia, Ecuador y Chile nos demuestra que la fiscalización pesquera de las actividades artesanales recae en un Ministerio del Gobierno Central o bien en una entidad especializada adscrita al Gobierno Central, y desde allí se coordinan las labores de fiscalización conjuntamente con entidades o unidades ubicadas a nivel desconcentrado. En consecuencia, si este es el modelo que está funcionando en la región, es recomendable que ante la falla del modelo adoptado en nuestro país se desarrollen estrategias a partir de dicha tendencia.

- ✓ La fiscalización ambiental pesquera por parte de los Gobiernos Regionales debe enfocarse en tres (03) puntos críticos: (i) la capacidad de los inspectores; (ii) la fiscalización durante la realización de faenas de pesca; y, (iii) el desembarque del recurso extraído luego de culminada la faena de pesca. Si se controlan esos aspectos, podremos concluir que contamos con una adecuada fiscalización, pues incluiremos la totalidad de la actividad extractiva por parte de las embarcaciones artesanales.
- ✓ Las limitaciones en cuanto a la capacidad de los Gobiernos Regionales para fiscalizar las actividades pesqueras artesanales luego del proceso de descentralización obedecen principalmente a la ausencia de planificación de las acciones de fiscalización, la ausencia de recurso humano para realizar acciones de fiscalización, la ausencia de procedimientos para la atención de denuncias, y la ausencia de acciones de evaluación y fiscalización.
- ✓ La ausencia de transferencia de capacidades al momento de la realización del proceso de descentralización ha originado que hasta la fecha los Gobiernos Regionales presenten dicha limitación. Por ello, para su fortalecimiento, se requiere que el PRODUCE, en el marco de las competencias compartidas que goza con los Gobiernos Regionales, desarrolle acciones conjuntas de supervisión con los Gobiernos Regionales empleando básicamente en tres (03)

herramientas: (i) el servicio de destaque de inspectores del PRODUCE a las regiones; (ii) la aprobación de un plan de fiscalización mediante una Resolución Ministerial; y, (iii) la aprobación de una Resolución Ministerial que estandarice los procedimientos de atención de denuncias.

- ✓ El servicio de destaque permitirá un aprendizaje en el momento concreto de la realización de las acciones de fiscalización, pues el sector pesquero es sumamente dinámico y su aprendizaje básicamente se da en el día a día.
- ✓ Dado que el PRODUCE es el ente rector a nivel nacional, es necesario, como segunda herramienta, que apruebe una Resolución Ministerial con un plan de fiscalización a nivel nacional, pero es importante que el mismo sea elaborado conjuntamente con las regiones, dado que sus autoridades son las que conocen las particularidades propias de su región.
- ✓ La tercera herramienta propuesta es la estandarización del procedimiento de denuncias ambientales ante la posible comisión de infracciones, dado que hasta la fecha el permitir que las regiones prácticamente diseñen el procedimiento según lo consideren, ha originado que prácticamente lo mismos sean inexistentes. Cabe señalar que ya existen antecedentes de estandarizaciones de procedimientos a cargo del Gobierno Subnacional por parte del

Gobierno Central, y recientemente se ha visto con la expedición del Decreto Legislativo 1271, el cual estandarizó el procedimiento de otorgamiento de licencias de funcionamiento.

- ✓ En cuanto al segundo punto crítico, referido a la fiscalización durante la realización de las faenas de pesca, cabe señalar que el apoyo en las tecnologías resulta ser una herramienta fundamental, pues el supervisar empleando embarcaciones que zarpen a la mar resulta no sólo oneroso, sino que también resulta en la realidad muy difícil de realizar dada la gran cantidad de embarcaciones pesqueras artesanales y la extensión de nuestro mar.
- ✓ Por ello, como herramienta se propone que todas las embarcaciones pesqueras cuenten con el SISESAT las 24 horas del día, de tal forma que podamos contar en lapsos no mayor a quince (15) o treinta (30) minutos la ubicación de las embarcaciones pesqueras y las velocidades que presentan durante la faena de pesca, lo cual a su vez nos permite inclusive determinar las zonas en las cuáles concretamente se realizó la extracción del recurso hidrobiológico. Esta obligatoriedad debe ser establecida mediante un Decreto Supremo.
- ✓ En cuanto al tercer punto crítico, referido al fortalecimiento de la fiscalización en los puntos de desembarque, se requiere que mediante Resolución Ministerial se señalen cuáles son los puntos en los cuales

los armadores artesanales podrán descargar el recurso hidrobiológico. Estos puntos de desembarque deben articularse con los referido plan de supervisión y se deben contar con inspectores ubicados las veinticuatro (24) horas del día. Cabe señalar que si se diera el caso de que el titular de una embarcación opta por descargar en un punto diferente a los autorizados, ello sería fácilmente detectable porque el SISESAT enviaría una alerta de la posición en la que se encuentra la nave, pudiendo proceder a sancionar a su titular.



VII. BIBLIOGRAFÍA

Información documentaria

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

2015 “Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década: 46 experiencias de éxito de la gestión pública” [recurso electrónico].

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2016 En línea: <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anales-historicos.html>. Consulta: 11 de noviembre de 2017.

BERSCH, PRAÇA Y TAYLOR

2013 “State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil”. Texto preparado para la presentación en la Conferencia en la Asociación de Estudios Latinoamericanos.

DARGENT, Eduardo

2014 “Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú”. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN

2012 “Perdidos en el mar: 3,200 millones de euros y 100.000 empleos”. En línea: <http://www.ecologistasenaccion.org/article22383.html>. Consulta: 11 de noviembre de 2017.

EVANS, Peter

1996 “El Estado como problema y como solución”. En: Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 140.

FRIZ BURGA, Jhonny

2015 “Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)”. En: Revista Politai, Vol. 1, Número 1.

FUKUYAMA, Francis

2004 “La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI”. Buenos Aires: Ediciones B,S.A.

HOWLETT, M.

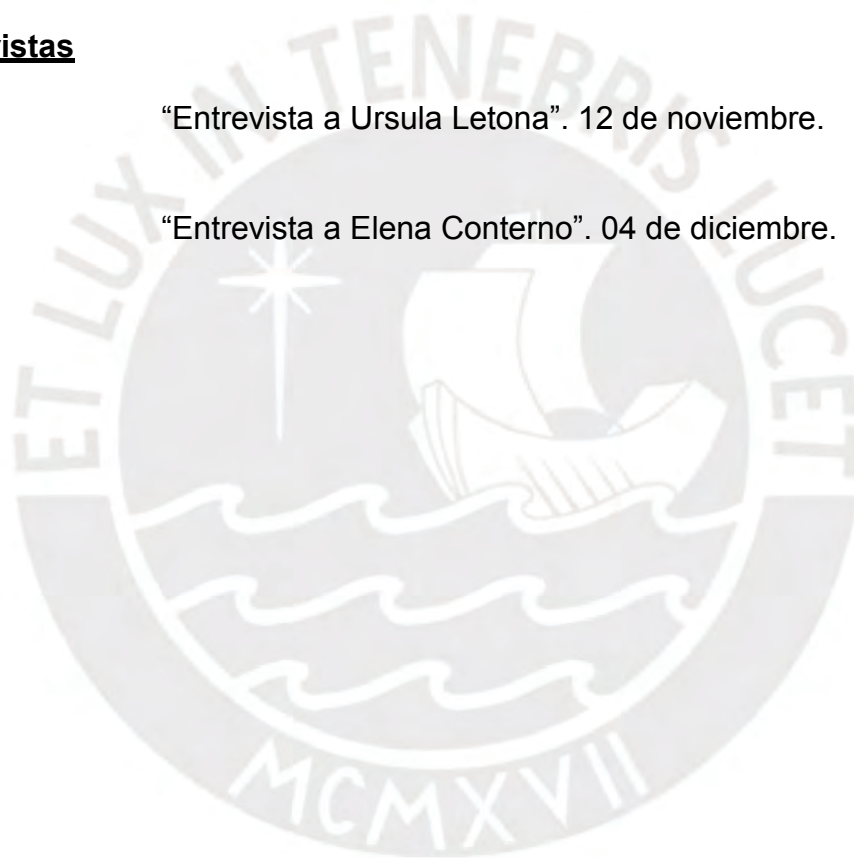
2015 “Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government”. En: Policy and Society, Volumen 34.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2016 “Informe de comportamiento de la economía peruana en el cuarto trimestre de 2016”.
- LORA, E. D.
2007 “Descentralización y regionalización: bases para la irreversibilidad y la sostenibilidad”. En: Revista de Economía y Derecho, 4(13).
- MELENDEZ, Augusto y otros
2017 “Mas allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín Perú”. En: Colombia Internacional, 9099-125.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
2014 “Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales”. En línea: http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/lineamientos_relacion_intergubernamental.pdf. Consulta: 20 de abril de 2018.
- MONGE, Fiorella y Mitchell VALDIVIEZO
2013 “Problemática en la implementación de procesos de promoción de la inversión privada en los Gobiernos Regionales y Locales”. En: Revista de Derecho Administrativo No. 13.
- MUÑOZ, Paula
2014 En línea: <https://gestion.pe/economia/deficiente-gestion-gobiernos-municipales-demuestra-ausencia-organo-control-2106801>. Consulta: 11 de noviembre de 2017
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
2016 “Fiscalización ambiental del sector pesquería a nivel de Gobiernos Regionales”. Informe 2015.
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
2015 “Fiscalización ambiental del sector pesquería a nivel de Gobiernos Regionales”. Informe 2014.
- ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
2014 “El abc de la fiscalización ambiental”. En línea: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6431. Consulta: 26 de marzo de 2018.
- RICARDO, Enzo

- 2016 “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”. En: Análisis Político, Tomo 29, N° 87.
- TELLO, Mario
2010 “Descentralización y desarrollo económico local en el Perú”. En: Revista Politai, Vol. 1, No. 1.
- URTEAGA, Madai
2017 “La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos”. En: Política y Gobierno, Vol. 24.

Entrevistas

- 2017 “Entrevista a Ursula Letona”. 12 de noviembre.
- 2017 “Entrevista a Elena Conterno”. 04 de diciembre.



Anexo 1

Guía de Entrevistas

Temas a tratar durante la entrevista

- *Solicitar al entrevistado conversar en un espacio donde se sienta cómodo e indicarle que queremos conocer a partir de su experiencia cuál es su diagnóstico de la fiscalización ambiental pesquera en los Gobiernos Regionales y cuáles son las causas del problema.*
- *Utilizar un speech amigable y académico a fin de que el entrevistado pueda aportar la mayor información posible.*

1. Conocer al entrevistado

- Nombre
- Familiaridad y experiencia laboral o profesional con el sector ambiental y con el sector pesquero.

2. La distribución de competencias de fiscalización

- A partir de tu experiencia, ¿qué opinión te merece la distribución de competencias fiscalizadoras pesqueras entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Subnacional?
- ¿Qué opinión tiene respecto a la fiscalización al momento del desembarque propiamente?

3. Las publicaciones de evaluación efectuadas por el OEFA en los años 2015 y 2016

- (Hacer una breve introducción al momento de formular la pregunta) ¿Qué opinas sobre los indicadores contenidos en las referidas publicaciones del OEFA?

4. Causas del déficit de fiscalización ambiental pesquera en los Gobiernos Regionales

- A partir de tu experiencia, ¿cuáles son las principales causas del déficit de fiscalización ambiental pesquera en los Gobiernos Regionales? (Incidir en alguna causa importante a partir de la respuesta del entrevistado)

Anexo 2

Protocolo de consentimiento informado para entrevistas

El presente estudio es conducido por mi persona el Sr. Luis Benito Sáenz Ruiz, identificado con DNI 46700394 quien viene realizando la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La meta de este estudio es diagnosticar el déficit de fiscalización ambiental pesquera de los Gobiernos Regionales a fin de proponer un instrumento de política pública que afronte dicha problemática.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará 10 minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así podré transcribir las ideas que usted haya expresado.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté contemplado en este estudio.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede mencionarlo.

En caso de estar conforme por lo expresado en este documento, sírvase firmar el presente documento.

Lima, 04 de diciembre de 2017