

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sector pesquero es fundamental para la economía peruana. En la actualidad, el Perú mantiene la posición de primer productor mundial de harina de pescado, al representar alrededor del 40% de la producción mundial. En la última década, el sector pesquero ha sido el segundo sector económico más importante en cuanto a exportaciones, únicamente superado por la minería.

La producción de harina y aceite de pescado realizada a partir del recurso anchoveta es una de las actividades más importantes del sector y la exportación de estos productos genera un ingreso de divisas al país por alrededor de US\$ 1,450 millones anuales¹. Se espera que el ingreso de divisas siga aumentando, dados los nuevos usos que se dan a productos tales como el aceite de pescado en los mercados alimentario y farmacéutico (Omega 3).

Los recursos hidrobiológicos, aun cuando renovables, son limitados. Por ello, es clave que la actividad de extracción sea sometida a una regulación adecuada, de modo que su aporte a la economía y a la sociedad sea sostenible en el tiempo.

En los últimos años, ha quedado en evidencia que el sector enfrenta los siguientes problemas:

- Exceso de flota.
- Sobreinversión en activos para producir cada vez más en menor tiempo.
- Inestabilidad en el empleo.
- Informalidad en el sector.
- Riesgo de sostenibilidad del recurso; y
- Graves daños ecológicos.

Objeto de la norma

El objetivo fundamental del Decreto Legislativo es crear los instrumentos legales que sirvan para dar solución a dichos problemas. Así, la norma reconoce como objetivos los siguientes: establecer el mecanismo de ordenamiento pesquero aplicable a la extracción del recurso de anchoveta destinada al consumo humano indirecto, con el fin de mejorar las condiciones para su modernización y eficiencia; promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos; y, asegurar el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

De la "carrera" por el recurso y sus consecuencias

La regulación actual de la pesca de anchoveta se sustenta en medidas de administración básicamente a través del establecimiento de cuotas globales de de captura, vedas de protección al stock desovante y de juveniles, y establecimiento de zonas de pesca.

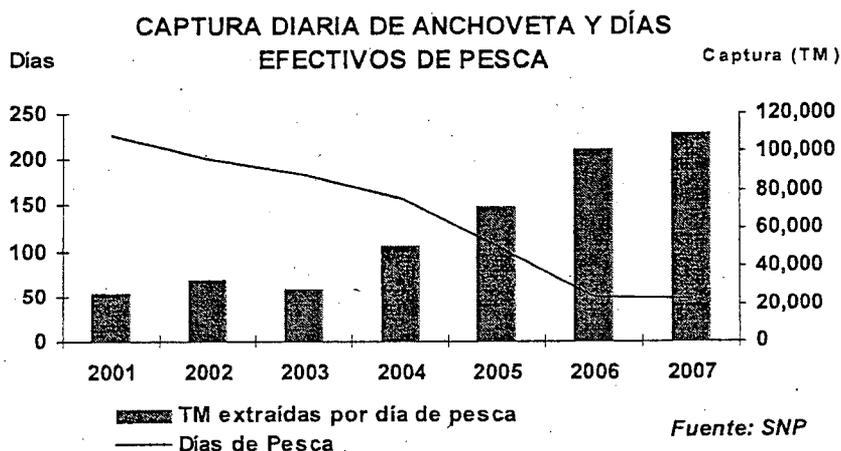
¹ Banco Central de Reserva del Perú.

La cuota global se fija por temporadas de pesca en función de los informes científicos que emite el Instituto del Mar del Perú (IMARPE)². Aun cuando cumple el objetivo de establecer un control biológico sobre la explotación del recurso para preservar la biomasa, no asegura el marco necesario para una explotación eficiente de los recursos. Ello ocurre debido a que una vez abierta la temporada de pesca, las embarcaciones compiten por obtener, en el menor tiempo posible, la máxima proporción que les sea posible de la cuota global de la temporada. Este fenómeno, denominado "carrera olímpica", alienta un uso ineficiente de los recursos en la medida que los recursos destinados al incremento de la flota no han generado mayores capturas, produciendo un sobreesfuerzo en la actividad extractiva.

El sobreesfuerzo pesquero ha generado diversos problemas tales como la inestabilidad en el empleo (cada vez se pesca menos tiempo en el año), incremento innecesario de la flota pesquera, concentración de actividades industriales en períodos cortos del año, limitaciones en la obtención de productos de mayor valor agregado, presión sobre el medioambiente y otros recursos hidrobiológicos, entre otros.

Reducción de los días efectivos de pesca

Al respecto, las temporadas de pesca³ en las que se realiza la carrera desmedida se limitan a períodos muy cortos, presentan una tendencia decreciente y han alcanzado un nivel inferior a dos meses, a pesar de que técnicamente podría extenderse a siete meses. Se debe recordar que sólo hay actividad extractiva mientras no se alcance el límite global determinado por la autoridad. Una vez alcanzado el límite, se declara cerrada la temporada de pesca, sea cual fuere el número de días de pesca efectiva que hubieren transcurrido.



² Esta cuota global es definida como aquella cantidad máxima de recurso que se puede extraer. La finalidad de establecer este máximo es asegurar la sostenibilidad del recurso. La cuota global es determinada anualmente. (www.imarpe.gob.pe)

³ Son dos por año y suelen extenderse, según las condiciones oceanográficas, climatológicas y biológicas, entre los meses de marzo a junio y de octubre a diciembre

Sobre-inversión en flota

Asimismo, el volumen que cada armador puede capturar en cada temporada de pesca no tiene un límite predeterminado, por lo que la pesca individual depende del tamaño de su embarcación, la eficiencia en la captura, el número de días y la faena de pesca. Por ende, recibirá mayores ingresos aquel armador que pueda pescar la mayor cantidad con la mayor rapidez. Así, la administración de la pesquería de la anchoveta, estableciendo únicamente una cuota global para la explotación del recurso, determina que la única alternativa de los agentes para incrementar sus capturas durante la temporada de pesca sea aumentar la capacidad de sus naves de "ganar" en la "carrera" por el recurso.

Lo anterior ha generado una sobre-inversión en embarcaciones. Este exceso de flota se aprecia en el hecho de que la capacidad de bodega existente posibilita la captura de alrededor de 13 millones de toneladas métricas (TM) de anchoveta en una temporada de pesca, mientras que la cuota global se ubica alrededor de 6,5 millones de TM.

Se estima que el exceso de flota alcanza un 40% de la flota activa. Esta situación ha sido generada por la carrera desmedida entre armadores, la cual ha incentivado un significativo crecimiento en el número de embarcaciones en los últimos años. Por ejemplo, el número de naves se incrementó en 22% y la capacidad de bodega en casi 33% entre 1996 y 2006. Este incremento en el esfuerzo pesquero no ha sido acompañado por una mayor captura de anchoveta.

Vulnerabilidad ante crisis

Las distorsiones existentes en la regulación vigente para la industria implican mayores costos sociales en un eventual escenario de crisis causado por una drástica caída de la biomasa u otros factores. El reordenamiento del sector a través del sistema LMCE permitiría una mejor planificación de las empresas y armadores en un horizonte de largo plazo. De esta manera, el sector estaría en mejores condiciones para enfrentar una crisis.

La periódica ocurrencia del Fenómeno El Niño reduce la producción de harina de pescado y, con ello, los ingresos de la industria. Las empresas estarían en la capacidad de reducir algunos costos operativos –asociados directamente al proceso de producción- sin embargo, los costos fijos –asociados a la capacidad instalada- se mantendrían altos por el exceso de capital en flota. Por este motivo, una crisis de esta naturaleza afecta con mayor intensidad a la industria si las empresas tienen incentivos a sobreinvertir.

Impacto Ambiental

En el aspecto ambiental, el sistema regulatorio actual genera congestión de naves en el área de bahía para la descarga, además del hecho de que las plantas procesadoras operan a su nivel más alto de capacidad en un lapso

breve de tiempo. En ese sentido, una programación adecuada bajo un sistema LMCE reduciría el impacto ambiental de las operaciones del sector.

Asimismo, la implementación de un sistema de LMCE genera menor presión sobre la biomasa que el que se presenta durante la carrera olímpica y por lo tanto, facilita la sostenibilidad de los recursos.

Inseguridad física para los tripulantes

Actualmente, dado que los ingresos del armador se generan en función de la rapidez con la que puedan extraer el recurso, los tripulantes deben salir a navegar incluso en condiciones extremas y deben realizar labores que ponen en riesgo su integridad física. En ese sentido, se debe resaltar que, según Neher (1994), una de las consecuencias de una corta temporada de pesca es la inseguridad en la navegación (operación con mal clima, con un exceso de tripulación o en jornadas extenuantes)⁴.

Bajo el sistema LMCE, el armador no tiene incentivos para extraer el recurso con excesiva rapidez. Éste podrá programar sus salidas y escoger los días más propicios para la pesca. Esto implicará mayor seguridad durante la navegación⁵, pues no será necesario competir bajo condiciones climáticas desfavorables.

- **La necesidad de incorporar como medida de administración de la pesquería de anchoveta el Límite Máximo de Captura por Embarcación**

El Decreto Legislativo pretende alcanzar los objetivos planteados a través del establecimiento de límites a la capacidad de captura por embarcación de los titulares de permisos de pesca para este recurso. El LMCE o Límite Máximo de Captura por Embarcación es el instrumento principal que sería creado por la Ley para generar en los agentes los incentivos correctos en la explotación del recurso.

El Decreto Legislativo reconoce el rol que le compete al Ministerio de la Producción en el establecimiento de los Límites Máximos Totales de Captura Permisible para la extracción del recurso anchoveta. Esta función debe ser efectuada sobre la base del informe de carácter científico preparado por el Instituto del Mar del Perú – IMARPE.

Se crea y regula el régimen de restricción o límite a la capacidad de captura de los titulares de permisos de pesca. El Decreto Legislativo establece el sistema de LMCE, que limita la actividad extractiva de cada embarcación que cuente con un permiso de pesca vigente, en función del volumen que determine el Ministerio de la Producción como Límite Máximo Total de Captura Permisible (cuota global) de anchoveta para cada temporada. El Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) en cada temporada se determinará multiplicando el índice que corresponda a la embarcación por el Límite Máximo Total de

⁴ Neher (1994), p. 26.

⁵ Aslin et al (2001), p. 45.

Captura Permisible de anchoveta para el consumo humano indirecto determinado para cada temporada de pesca.

Como se puede deducir de lo anterior, el mecanismo de LMCE restringe la capacidad de captura de las embarcaciones al atribuirles un tope fijo del Límite Máximo Total de Captura Permisible del recurso anchoveta que se apruebe para cada temporada. Ningún armador podrá realizar actividades extractivas mas allá del límite que tenga autorizado. La norma propone sanciones a la pesca más allá de los límites autorizados, que van desde la disminución del LMCE para el año siguiente hasta la pérdida del permiso de pesca.

Dicha medida de ordenamiento pesquero permitirá para la sociedad en su conjunto y para el sector pesquero, en particular, la generación de una serie de beneficios:

- Preservación del medio ambiente y de los recursos hidrobiológicos.
 - Racionalización del esfuerzo pesquero.
 - Generación de un nivel óptimo en capacidad de extracción.
 - Mejora en la programación de las operaciones de pesca.
 - Estabilidad en la duración de la temporada de pesca.
 - Mayor estabilidad y calidad para el empleo en la industria.
 - Reducción del impacto ambiental de la actividad derivada del descongestionamiento en el desembarque.
 - Fomento a la inversión para mejoras del proceso y productos de mayor valor agregado.
 - Mayor seguridad durante la navegación (no será necesario competir bajo condiciones climáticas desfavorables)⁶.
 - Mayores inversiones en CHD;
 - Mayor utilización de embarcaciones con RSW para la pesca de jurel y caballa para CHD.
-
- **La experiencia en el establecimiento de límites a la capacidad de captura**

Existe sustento académico y empírico respecto de las bondades de la reforma que se propone. El establecimiento de límites a la capacidad de captura de las embarcaciones (ya sea mediante la asignación de derechos a los agentes o la limitación de sus permisos o concesiones de pesca) ha tenido resultados

⁶ Para un mayor detalle de los beneficios que pueden derivarse de la implementación de mecanismos similares, ver Grafton, Quentin (1996). Experiences with Individual Transferable Quotas: An Overview. En: The Canadian Journal of Economics, vol. 29, abril, pp. 135-138; Squires, Dale y James Kirkley (1996). Individual Transferable Quotas in a Multiproduct Common Property Industry. En: The Canadian Journal of Economics, vol. 29, No. 2, mayo, pp. 318-342.; Arnason, Ragnar (1994). Theoretical and Practical Fishery Management. En: Loayza, Eduardo (editor). Managing Fishery Resources. Washington D.C.: Banco Mundial: Aslin, Heather; Robin Connor y Melanie Fisher (2001). Sharing in the Catch or Cashing in the Share? Social Impact of Individual Transferable Quotas and the South East Fishery. Canberra: Bureau of Rural Sciences and Centre for Resource and Environmental Studies, Australian National University, entre otros.

exitosos en donde se ha aplicado y ha tenido evaluaciones positivas por quienes han estudiado el tema.

El Decreto Legislativo no asigna mayores derechos a los titulares de permisos de pesca ya otorgados. Por el contrario, les impone un límite para el ejercicio de tales permisos. Sin embargo, a través de su establecimiento todos los involucrados obtendrán beneficios similares a los que se refieren las opiniones académicas a las que hace referencia en los párrafos siguientes.

Al reducir los incentivos para la sobre-inversión y la congestión en el desembarque, este sistema genera beneficios similares al de las cuotas individuales de pesca en el ámbito de la sostenibilidad de los recursos, el medio ambiente, el incremento de calidad y con ello de competitividad del sector pesquero.

En el nivel académico, existe un amplio consenso sobre la conveniencia de establecer mecanismos que limiten la capacidad de captura individual de los agentes como solución para varios de los problemas que actualmente aquejan al sector pesquero peruano. Así, por ejemplo, Peña Torres, evaluando un modelo similar aplicado en Chile ha señalado lo siguiente:

*"No sabemos de otro instrumento de regulación pesquera, distinto al implementar CITs, que permita lograr una mejor solución (balanceando pros y contras) a la disipación excesiva de rentas que necesariamente se asocia al explotar un recurso escaso bajo propiedad común. Los instrumentos más tradicionales de regulación pesquera (cuotas globales anuales, vedas y controles directos sobre la tecnología o las artes de pesca) han fracasado sistemáticamente en evitar que pesquerías en fases maduras de desarrollo extractivo no terminen viviendo el tipo de epitafio arriba descrito."*⁷

La importancia de crear un esquema que fomente la eficiencia radica en que ésta no sólo garantizará la sostenibilidad del recurso y un adecuado trato ambiental, sino que asegurará que los recursos disponibles serán utilizados de modo que maximicen la sostenibilidad económica de la industria. Como han señalado Tony Craig y Mark Soboil refiriéndose a mecanismos de similar naturaleza, dichos mecanismos proveen a la industria del marco necesario para obtener los mejores resultados en términos de eficiencia económica⁸:

⁷ Peña Torres, Julio. En: Debates sobre CIT. ¿"Privatizando" el mar? ¿Subsidios? o ¿Muerte anunciada de la pesca extractiva en Chile?" ILADES. 2002. Pág. 9.

⁸ CRAIG, Tony y Mark Soboil. Growing pains of the Quota Management System. Documento presentado en Sharing the Fish 2006, Perth Western Australia, Marzo 2006. En: http://www.fish.wa.gov.au/docs/events/ShareFish/papers/pdf/papers/MarkSoboil_TonyCraig.pdf

Traducción libre del texto: "Kompas (2005) defines a fishery to be economically efficient when the management targets are set correctly, enforced effectively and delivered in a least cost and incentive compatible manner. He goes on to say that "an efficient outcome is important not only because it protects fish stocks and guarantees sustainability, but also because it assures that resources will be allocated to the fishery correctly in a way that maximizes the returns from fishing". Individual quotas that are tradeable provide a framework from which the most economically efficient outcomes can be obtained." Pág 3.

“Kompas (2005) define como pesca económicamente eficiente a aquella cuyas metas de gestión han sido correctamente establecidas, hechas cumplir efectivamente, llevadas a cabo al menor costo y compatibilizadas de manera creativa con la actividad. El continúa diciendo que “un resultado eficiente es importante no solo porque protege los stocks de recurso (pescado) y garantiza la sostenibilidad, sino porque asegura que el recurso será correctamente destinado a la pesca, de forma que maximice la rentabilidad de dicha actividad”. Las cuotas individuales transferibles proveen un marco del cual se pueden obtener los resultados económicamente más eficientes”.

En el mismo sentido, Kuramoto⁹ señala, además, que *“este tipo de ordenamiento será el único que podrá generar los incentivos económicos necesarios para evitar la sobreexplotación de los recursos marinos y, por tanto, el sobredimensionamiento de la industria”.*

Asimismo, Galarza¹⁰ señala que los sistemas similares promueven la eficiencia en el sector pesquero:

“De esta manera, (...) llevan a una situación óptima en la cual las empresas más eficientes son las que extraen el recurso. Además, al darle a la empresa el derecho de propiedad sobre un nivel de captura, se anula el incentivo para explotar irracionalmente el recurso permitiendo que cada agente concentre su esfuerzo en minimizar sus costos de extracción y maximizar sus ingresos, mejorando la calidad del producto capturado, adaptando sus ventas a los factores temporales de la demanda y buscando nuevos mercados para sus productos”.

En suma, en el Decreto Legislativo tiene un claro sustento teórico y empírico, y tiene en cuenta las experiencias exitosas de otros países del mundo que han implementado modelos similares a los LMCE.

- **Efecto de los LMCE sobre el empleo en el sector y la creación de un sistema de reconversión laboral e incentivo a la creación de MYPES**

La implementación del sistema LMCE, en el largo plazo, debería mejorar las condiciones de los trabajadores del sector, pues una adecuada programación de actividades permitirá extender la duración de la temporada de pesca y el número de días efectivos de pesca. Además, es de esperarse que se genere un mayor nivel de empleo en las plantas procesadoras que podrían instalarse para el consumo humano directo al reinvertirse de una manera más eficiente los recursos que genera el mismo sector.

⁹ Kuramoto, Juana (2005) *El cluster pesquero en Chimbote: Acción conjunta limitada y la tragedia de los recursos colectivos*. Documento de trabajo No.48. Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE.

¹⁰ Galarza, Elsa (2004) *Economía de los recursos naturales*. Universidad del Pacífico.

A efectos de poder manejar adecuadamente la situación que podría generarse por efecto del exceso de flota - derivada de la eliminación de los incentivos a la sobreinversión en dicho recurso - el Decreto Legislativo plantea como una condición necesaria para el establecimiento del mecanismo, el diseño e implementación de un programa de reconversión laboral, de apoyo en la creación de MYPEs y de jubilación adelantada. Este tiene como fin la protección de los trabajadores asociados a la flota excedente que se acojan voluntariamente al programa, mediante el desarrollo de capacidades y apoyo económico durante el período de transición laboral.

El Decreto legislativo establece que deberá desarrollarse una campaña de difusión en las ciudades ubicadas a lo largo del litoral comprendido dentro del ámbito de la medida, a efectos de informar a los potenciales beneficiarios sobre los alcances y características de los programas ofrecidos así como de los procedimientos que debe observarse para acceder a los mismos.

La norma precisa que la participación de los trabajadores en estos programas de beneficios es voluntaria.

- **No será financiado por el Tesoro Público: Los costos del sistema serán asumidos directamente por los titulares de permisos de pesca**

Es importante mencionar que estos beneficios y, en general, los costos involucrados en los mecanismos propuestos en la norma serán asumidos por el Presupuesto General de la Nación. Dichos costos deberán ser asumidos directamente por los titulares de los permisos de pesca afectados por el nuevo régimen.

- **Fortalecimiento Institucional del Ministerio y mecanismos de para el cumplimiento efectivo de la Ley**

Con la finalidad de asegurar los derechos de los trabajadores, y crear los incentivos adecuados para que los armadores y las empresas pesqueras cumplan con su obligación de financiar dichos beneficios, el Decreto Legislativo dispone que los aportes al FONCOPEs que se mantengan impagos, se encontrarán garantizados. Esto se debe a que la Autoridad Nacional competente se encontrará facultada para negar la autorización de zarpe a las embarcaciones pesqueras que realicen actividades extractivas del recurso anchoveta, cuyos armadores no hayan cumplido con acreditar el pago de los beneficios económicos y de capacitación de los trabajadores de su empresa que se hubieran acogido a los programas de beneficios previstos en el Decreto Legislativo.

Como resulta evidente, con el condicionamiento de la autorización de zarpe de las naves al cumplimiento de las obligaciones del armador con los programas de beneficios se busca proteger y asegurar los derechos de aquellos trabajadores que voluntariamente decidan acogerse a los programas contemplados en el Decreto Legislativo.

A efectos de reforzar la actuación del Ministerio y modernizar sus procesos de fiscalización, el Decreto Legislativo precisa sus facultades, regula la participación de empresas certificadoras o supervisores en los procesos de fiscalización, tipifica las infracciones por incumplimiento de la nueva medida de ordenamiento y habilita al Ministerio a tipificar otras infracciones y a establecer sanciones que correspondan.

- **Aporte solidario para la solución del problema del sistema vigente de pensiones de los pescadores**

El sistema vigente de pensiones de los pescadores enfrenta un serio problema de insolvencia. Por esta razón, el Decreto Legislativo contempla aportes solidarios de los industriales pesqueros para un nuevo sistema previsional, que le otorgue a éste, capacidad de pago y sostenibilidad en el tiempo.

- **Balance en la norma**

El establecimiento de un esquema de LMCE como el que se propone traerá consigo cambios estructurales en el sector pesquero que, en el corto y largo plazo, beneficiarán no sólo al sector sino también a la economía en su conjunto.

El Decreto Legislativo pone énfasis en prever el establecimiento de un adecuado esquema de beneficios para los trabajadores que opten por la jubilación adelantada; por la reconversión laboral; o por el desarrollo de micro y pequeñas empresas. En los dos últimos casos, les otorga capacitación adecuada cuyos costos deberán ser cubiertos directamente y de manera exclusiva por los titulares de permisos de pesca. De este modo, se observa que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo buscan lograr un adecuado equilibrio entre la búsqueda de eficiencia y el logro de la equidad en el sector. En suma, la propuesta contenida en la norma, considerando el balance referido, es una que genera beneficios claros para el sector pesquero y la economía en su conjunto y que, al mismo tiempo, pone especial cuidado en tutelar el interés y el respeto de los derechos de los trabajadores.

- **Del TLC y las Facultades delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo**

En virtud de la Ley No. 29157 expedida de conformidad con los artículos 101 y 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la Republica ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

La delegación comprende la facultad de legislar sobre medidas orientadas a la mejora del marco regulatorio, el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental, la simplificación administrativa, la competitividad y la modernización del Estado (Art. 2 inc. b), la promoción de la inversión privada (Art. 2 inc. d), la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades (Art. 2 inc.e), la promoción del empleo y de las micro y pequeñas empresas (Art. 2 inc. f).

El Decreto Legislativo se enmarca plenamente dentro de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo en virtud de la Ley No. 29157, por las siguientes consideraciones:

a) Fortalecimiento institucional de la gestión ambiental

Si bien el sistema de cuotas globales establece un sistema de control biológico sobre la explotación del recurso para preservar la biomasa, la carrera por el recurso pone en riesgo la sostenibilidad de largo plazo de la misma dado que el exceso de flota actual y las decrecientes temporadas de pesca generan una creciente presión sobre el recurso. El establecimiento de LMCE genera condiciones que permiten fortalecer la gestión ambiental de las autoridades competentes, al permitir el mayor cumplimiento de sus objetivos en materia ambiental como producto de la generación de incentivos para retirar la flota excedente y así reducir el esfuerzo pesquero. En estas condiciones, se minimiza el riesgo sobre la sostenibilidad del recurso.

Asimismo, el ordenamiento de la actividad pesquera producido por los LMCE permitirá un mejor manejo ambiental por parte de los actores públicos y privados en un contexto de estándares de cuidado ambiental cada vez mayores, reduciendo el impacto al medio marino y posibilitando cumplir con los Límites Máximos Permisibles. Así, los LMCE posibilitarán una mayor adaptación de la industria a las crecientes exigencias de entrada a los mercados internacionales y en especial, al mercado estadounidense en el marco de la eliminación de aranceles producto del TLC con dicho país.

b) Mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado

El marco regulatorio actual en la administración de la pesca industrial tiene como objetivos la sostenibilidad de los recursos pesqueros y la consecuente sostenibilidad de la industria pesquera vinculada a los mismos. Sin embargo, el sistema actual, regido por un esquema de cuotas globales, desatiende la asignación eficiente de recursos al producir una "carrera" desmedida por extraer la máxima cantidad de recursos e incentivar a la sobreinversión. Ello genera una flota excesiva que presiona sobre el recurso (arriesgando el cumplimiento del objetivo regulatorio que origina este sistema) y absorbe una gran cantidad de recursos que podrían ser utilizados en la creación de mayor valor agregado y de empleo. El exceso de flota, calculado en 40%, se refleja en el hecho de que, a pesar de que la cuota global normalmente fluctúa entre 5 y 7 millones de TM, el tamaño de flota actual permite capturar hasta 13 millones de TM de anchoveta. Esto ha determinado también que las temporadas de pesca duren menos de 50 días al año. En conjunto, el sistema regulatorio actual en la pesca industrial resta competitividad al sector.

Al cambiar la regulación hacia un sistema de Límites Máximos de Pesca por Embarcación (LMCE) enmarcado en el actual esquema de cuota global, se complementan los objetivos regulatorios de la sostenibilidad con el de la eficiencia económica en el sentido de un mejor uso de los recursos. El

establecimiento de LMCE incrementa la competitividad del sector al reducir parcial o totalmente el exceso de flota a través de una reducción del esfuerzo pesquero.

El sistema LMCE se ha aplicado con éxito en importantes países pesqueros como Chile, Islandia y Nueva Zelanda. Estas experiencias han conducido a que organismos internacionales como el Banco Mundial, la FAO y la OECD recomienden este tipo de instrumentos para alcanzar el ordenamiento del sector. Al implementarse este sistema en el Perú, el país alcanzará un nivel de desarrollo institucional, en términos de la pesquería, similar al de los países anteriormente mencionados.

c) Promoción de la inversión privada

El establecimiento de un sistema de LMCE ordena la actividad y posibilita una mejor planificación en las operaciones pesqueras-al eliminar la incertidumbre de la carrera por el recurso. Esto constituye un poderoso incentivo para invertir en mejoras en la calidad del procesamiento de harina y aceite de pescado y también en actividades vinculadas al Consumo Humano Directo.

Además de mejorar la programación de inversiones, el sistema LMCE incrementará el stock de recursos pues las empresas podrán destinar sus recursos a actividades rentables y de mayor valor agregado en lugar de seguir incrementando su flota. Dicha inversión podría destinarse al sector pesquero o a otras actividades económicas. Cabe señalar que la inversión en flota excedente en el pasado equivale a US\$ 1000 millones, aproximadamente.

d) Promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas

El establecimiento de LMCE permitirá que las empresas dejen de sobreinvertir en flota y en lugar de ello, destinen dichos recursos a actividades económicas rentables, tanto dentro como fuera del sector pesca, lo que permitirá la creación de más puestos de trabajo de calidad. Tomando los últimos años como ejemplo, el capital sobre-invertido en la pesca de anchoveta (equivalente a más de US\$ 1000 millones), hubiera podido generar hasta 25,000 empleos en el sector manufactura y más de 150,000 empleos en el sector construcción. Cabe señalar que algunos sectores altamente intensivos en capital como los mencionados o la industria de CHD vienen creciendo a tasas elevadas y poseen un gran potencial de absorción de mano de obra.

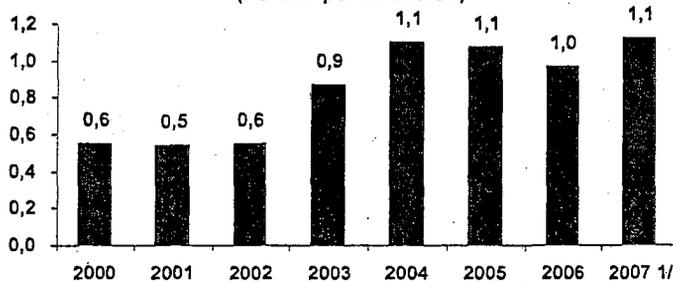
La implementación de los LMCE estará acompañada por un programa de reconversión laboral y promoción de MYPEs, que será financiado, en su totalidad, por el sector privado y que incluye un componente de capacitación técnica para la reconversión laboral y uno de apoyo al desarrollo de MYPEs. El primer componente facilitará la obtención de un empleo dependiente para los trabajadores que se acojan al programa. En ese sentido, se facilitará la reinserción laboral de quienes se inscriben y en consecuencia, se enmarcará entre las políticas de promoción del empleo. Por otro lado, el componente de desarrollo de MYPEs, que incluye la capacitación en habilidades gerenciales y

la asesoría para la formación de nuevos negocios, fomentará la aparición de empleos independientes para los trabajadores que se acojan al programa.

e) Impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades

Al limitar las capturas de cada armador, más recursos pueden ser orientados hacia inversiones más rentables. Como ocurrió en Chile, las empresas buscarán mayores márgenes de ganancia en actividades que den mayor calidad y valor agregado al producto. Por un lado, se realizarán inversiones específicas para incrementar la calidad del recurso, tales como en mejor equipamiento en las embarcaciones y en tecnología en planta para la preservación de las capturas. Asimismo, se tenderá hacia un mejor aprovechamiento del recurso reflejado en la generación de productos alternativos en el área de las conservas, el congelado y en el procesamiento de harina de pescado con diversos niveles de calidad. Ello permitirá un mejor aprovechamiento del TLC con los EEUU, en donde los niveles de penetración de productos pesqueros de CHD tienen un significativo potencial de crecimiento. Prueba de ello es que las exportaciones de estos productos a España superan en 40% a las que se destinan a EEUU, pese a que la economía estadounidense es casi 10 veces más grande que la española¹¹. Además, la participación del Perú en las importaciones estadounidenses de productos pesqueros para CHD todavía es mínima, alcanzando poco más del 1% del total de dichas importaciones. En este sentido, el potencial para desarrollar el mercado de EEUU, como un destino clave para las exportaciones peruanas pesqueras para CHD, es sustancial.

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES PERUANAS DE PRODUCTOS PESQUEROS PARA CHD EN EEUU, 2000-2007 1/
(Puntos porcentuales)



1/ Incluye sólo productos relevantes de oferta exportable peruana.
2/ Periodo enero-noviembre.

Fuente: Prompex, USITC

Por otro lado, existe un gran potencial para el desarrollo de harina de pescado con diversos niveles de calidad y para un mejor aprovechamiento del aceite de pescado (rico en EPA y DHA). Al respecto, cabe señalar que el mercado estadounidense de Omega 3 representa alrededor del 30% del mercado mundial de este producto. El aceite de pescado producido en el Perú a partir de la anchoveta cuenta con las mayores concentraciones de Omega 3 que podrían ser exportadas al mercado de los Estados Unidos donde el consumo anual del Omega 3 se incrementa en una tasa anual del 15%.

¹¹ Base de datos del Fondo Monetario Internacional (www.imf.org).

ANALISIS COSTO - BENEFICIO

El Decreto Legislativo no significará una demanda de mayor gasto al Estado Peruano, permitiendo sin embargo, mejorar la calidad del medio ambiente, mejorar las condiciones de la actividad pesquera en el Perú y mejorar la calidad de vida de los pescadores en general, garantizándoles el goce de los beneficios establecidos en el mismo a efectos de su jubilación.

EFFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Decreto Legislativo modifica los artículos 185°, 309 y 428° del Código Penal.