

**Programa de Asesoramiento en Ordenación
y Legislación Pesquera**

**Informe preparado para el Gobierno de
la República del Perú**

sobre

**La Ordenación y Planificación Pesquera y la Reactivación
del Sector Pesquero en el Perú**



**Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación
Roma, Junio 1992**

Programa de Asesoramiento en Ordenación
y Legislación Pesquera

Informe preparado para el Gobierno de
la República del Perú

sobre

La Ordenación y Planificación Pesquera y la Reactivación
del Sector Pesquero en el Perú

por

J. Csirke¹, L.M. Bombín², J. González de la Rocha¹,
A.A. Gumy¹, N. Jensen³, A.F. Medina Pizzali³,
E. Ruckes¹ y M. Shawyer³

(¹Departamento de Pesca, FAO)

(²Oficina Jurídica, FAO)

(³Consultor FAO)

CONTENIDO

página

| | | |
|-----|----------------------------------------------------------------|--|
| | RESUMEN EJECUTIVO | |
| | EXECUTIVE SUMMARY | |
| 1. | INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES | |
| 1.1 | Composición y objetivos de la misión | |
| 1.2 | Plan de trabajo | |
| 2. | APORTE DEL SECTOR A LA ECONOMÍA DEL PAÍS | |
| 2.1 | Contribución al PBI | |
| 2.2 | Contribución al balance de divisas | |
| 2.3 | Contribución al nivel de empleo | |
| 2.4 | Contribución a la oferta de alimentos | |
| 2.5 | Contribución al desarrollo regional | |
| 3. | SITUACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS | |
| 3.1 | Disponibilidad y fluctuación de los recursos pesqueros | |
| 3.2 | Recursos pelágicos | |
| 3.3 | Recursos demersales | |
| 3.4 | Recursos costeros | |
| 3.5 | Recursos de invertebrados | |
| 4. | MARCO INSTITUCIONAL | |
| 4.1 | Ministerio de Pesquería | |
| 4.2 | Empresa Peruana de Servicios Pesqueros (EPSEP) | |
| 4.3 | Flota Pesquera Peruana S.A. (FLOPESCA) | |
| 4.4 | Empresa Nacional Pesquera S.A. (PESCA PERÚ) | |
| 4.5 | Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras del Perú (CERPER) | |
| 4.6 | Instituto del Mar del Perú (IMARPE) | |
| 4.7 | Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP) | |
| 4.8 | Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita (CEP-Paita) | |
| 4.9 | Sector no oficial | |
| 5. | NORMAS LEGALES | |
| 5.1 | La Constitución Política del Perú | |
| 5.2 | La Ley General de Pesquería (Ley N° 24790) | |
| 5.3 | Normas reglamentarias anteriores a junio de 1991 | |
| 5.4 | Normas de reciente promulgación | |
| 6. | NUEVO ENFOQUE JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD PESQUERA | |
| 6.1 | Conservación y uso sostenido de los recursos pesqueros | |
| 6.2 | Promoción de la inversión privada | |
| 6.3 | Promoción de las inversiones extranjeras | |
| 6.4 | Simplificación administrativa | |
| 6.5 | Eliminación de restricciones a la iniciativa privada | |
| 6.6 | Aspectos laborales | |
| 6.7 | Programa Nacional de Alimentación Pesquera | |
| 6.8 | Nuevo régimen jurídico | |
| 7. | LINEAMENTOS DE POLÍTICA PESQUERA | |
| 7.1 | Política económica nacional y política pesquera | |
| 7.2 | Objetivos y estrategia de desarrollo del sector pesquero | |
| 7.3 | Objetivos y metas de desarrollo | |

- 7.4 Estrategia global de desarrollo
- 7.5 Privatización en el sector pesquero

- 8. **ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA PESCA**
 - 8.1 Papel del Estado en la ordenación y planificación del desarrollo de la pesca
 - 8.2 La planificación pesquera
 - 8.3 La ordenación pesquera
 - 8.4 La investigación pesquera
 - 8.5 Papel del sector no oficial

- 9. **FLOTA PESQUERA**
 - 9.1 Estructura y situación de la flota industrial
 - 9.2 Renovación de la flota industrial
 - 9.3 Situación de la flota artesanal
 - 9.4 Renovación de la flota artesanal
 - 9.5 Reglamentación del acceso a la pesca

- 10. **PROCESAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE LA PESCA**
 - 10.1 Situación de la industria para harina y aceite
 - 10.2 Perspectivas de la industria para harina y aceite de pescado
 - 10.3 Producción de harinas especiales
 - 10.4 Situación de la industria conservera
 - 10.5 Perspectivas de la industria conservera
 - 10.6 Situación de la industria para productos congelados
 - 10.7 Perspectivas de la industria para productos congelados
 - 10.8 La industria de productos frescos
 - 10.9 Producción de curados y secos-salados
 - 10.10 Diversificación de la explotación y utilización de la pesca

- 11. **COMERCIALIZACIÓN Y MERCADEO**
 - 11.1 Mercado interno
 - 11.2 Mercado internacional
 - 11.3 Opciones de desarrollo de la comercialización y mercadeo de pescado
 - 11.4 Perspectivas del mercado nacional
 - 11.5 Perspectivas del mercado internacional

- 12. **REQUERIMIENTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL**

ANEXOS

- ANEXO 1 – TERMINOS DE REFERENCIA DE LA MISION DE ASISTENCIA TECNICA EN ORDENACION Y PLANIFICACION PESQUERA**
- ANEXO 2 – CONTRAPARTES Y COORDINADORES NACIONALES DE LA MISION**
- ANEXO 3 – PRINCIPALES PERSONAS ENTREVISTADAS**
- ANEXO 4 – PRINCIPALES PUBLICACIONES, INFORMES Y DOCUMENTOS CONSULTADOS**
- ANEXO 5 – ESTADISTICAS DE DESEMBARQUE E INFORMACION SOBRE LA DISTRIBUCION DE LA BIOMASA DE LOS PRINCIPALES RECURSOS PESQUEROS**
- ANEXO 6 – NORMAS LEGALES COMPLEMENTARIAS DEL SECTOR PESQUERO**

- ANEXO 7 – MARCO DE POLITICA ECONOMICA NACIONAL**
- ANEXO 8 – PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES PARA LA ORDENACION RACIONAL Y EL APROVECHAMIENTO OPTIMO DE LOS RECURSOS PESQUEROS**
- ANEXO 9 – ESTUDIO TECNICO DE FACTIBILIDAD PARA LA RENOVACION DE LA FLOTA PESQUERA INDUSTRIAL**
- ANEXO 10 – ESTUDIO TECNICO DE FACTIBILIDAD PARA LA RENOVACION DE LA FLOTA PESQUERA ARTESANAL**
- ANEXO 11 – INFRAESTRUCTURA INSTALADA PARA EL PROCESAMIENTO Y TRANSFORMACION, Y ESTADISTICAS DE PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE PESCADO Y PRODUCTOS PESQUEROS**
- ANEXO 12 – HARINA DE PESCADO DE ALTA CALIDAD: ESPECIFICACIONES Y USO EN ACUACULTURA Y CRIANZA DE ANIMALES DE PELETERÍA**
- ANEXO 13 – NOTA INFORMATIVA SOBRE LA UTILIZACION Y MERCADEO DE PESCADO Y PRODUCTOS PESQUEROS EN EL MERCADO INTERNO**
- ANEXO 14 – PROPUESTA DE PROYECTO: ASESORAMIENTO JURÍDICO PARA LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA LEY GENERAL DE PESQUERÍA Y SU RESPECTIVO REGLAMENTO**
- ANEXO 15 – PROPUESTA DE PROYECTO: REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE PESQUERÍA EN LAS ÁREAS DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN PESQUERA**
- ANEXO 16 – PROPUESTA DE PROYECTO: REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ EN LAS ÁREAS DE INVESTIGACIÓN Y ORDENACIÓN PESQUERA**
- ANEXO 17 – PROPUESTA DE PROYECTO: DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA DE PROCESAMIENTO Y MERCADEO DE PESCADO Y PRODUCTOS PESQUEROS**
- ANEXO 18 – PROPUESTA DE PROYECTO: ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA FORMULACIÓN DE UN PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA INDUSTRIAL**
- ANEXO 19 – PROPUESTA DE PROYECTO: ASESORAMIENTO Y CAPACITACIÓN PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE BOTES DE FIBRA DE VIDRIO PARA LA FLOTA PESQUERA ARTESANAL**
- ANEXO 20 – PROPUESTA DE PROYECTO: INTRODUCCIÓN DE NUEVAS ARTES Y MÉTODOS DE PESCA PARA LA FLOTA ARTESANAL**
- ANEXO 21 – PROPUESTA DE PROYECTO: SERVICIOS DE APOYO AL SECTOR DE LA PESCA ARTESANAL**
- ANEXO 22 – PROPUESTA DE PROYECTO: ESTRATEGIA PARA PROMOVER LA MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA CONSERVERA**

RESUMEN EJECUTIVO

El sector pesquero contribuyó con el 1.25% al Producto Bruto Interno (PBI) en 1989, luego de alcanzar el 1.88% en 1970. Entre 1980 y 1989 generó un incremento acumulado de valor agregado equivalente al 90.5%, con una tasa anual promedio de crecimiento del 9.05%, mayor que las tasas anuales de crecimiento del PBI nacional y del valor agregado del sector agrícola. En 1990 aportó el 14.2% (419.6 millones de dólares EEUU) del ingreso total de divisas, y en 1989 dio empleo directo a unas 56 mil personas, 75% en el sector extractivo y 25% en el de transformación.

La biomasa total de especies de interés comercial del mar peruano, el potencial de captura total permisible y el desembarque total han fluctuado en los últimos años entre 8 y 20 millones, entre 4 y 9 millones y entre 2.7 y 6.9 millones de toneladas métricas por año respectivamente. Más del 90% son especies pelágicas. Pesquerías tradicionales como las de anchoveta y sardina están sobre-dimensionadas, mientras otras todavía tienen un potencial de expansión, destacando en volumen las de jurel y pota.

El Gobierno está tratando de corregir algunas deficiencias de la Ley General de Pesquería vigente y de su Reglamento, y de alinear la política pesquera con la nueva política económica nacional. Por ello ha emprendido una reforma del marco legal e institucional pesquero y está modificando el régimen jurídico de la pesca mediante una serie de dispositivos legales. Sin embargo, todavía quedan aspectos por corregir, y el régimen de la pesca está quedando definido por normas y dispositivos numerosos y dispersos. Es muy importante para el desarrollo y estabilidad del sector que se reúnan en un sólo texto legal técnicamente coherente todas las normas, y que se de al régimen jurídico de la pesca mayor reconocimiento, respaldo y continuidad. Por ello se recomienda preparar una nueva Ley General de Pesquería y su Reglamento que recojan e institucionalicen los lineamientos de la nueva política económica y pesquera.

Se recomienda ampliar y actualizar el "Plan Nacional para la Reactivación del Sector Pesquero (1991-2000)" dando particular atención a los objetivos generales y específicos de desarrollo, a la definición de la estrategia, y a la asignación de prioridades, medios y nivel de esfuerzo destinados a lograr los objetivos, metas y plazos correspondientes. Los cambios de política económica, los nuevos dispositivos legales y la forma en que se están aplicando, influirán en la situación general y en los factores de desarrollo del sector, con lo que también se irán modificando el diagnóstico y los presupuestos que sirvieron de base para preparar el actual Plan y los lineamientos de política específica. Por ello se recomienda que luego de completar el proceso de adaptación del marco de política económica sectorial al respectivo marco nacional, se analicen y, si se da el caso, se reajusten y actualicen los lineamientos estratégicos y las acciones y medidas necesarias para el logro de los objetivos fijados.

Como parte del programa de privatización y reorganización del aparato estatal, el Gobierno deberá analizar las diversas opciones y modalidades de acción sobre el futuro de las empresas e instituciones del sector pesquero oficial; incluyendo la revisión de sus objetivos, funciones y formas de organización y de operación para hacerlas más eficientes o para transferirlas total o parcialmente al sector privado con el máximo beneficio para la Nación.

La privatización de PESCA PERU es la que presenta mayores interrogantes debido a su tamaño e importancia económica, volumen de producción, y el importante papel que juega en la economía nacional y en la estrategia de desarrollo interno. La empresa participa en una actividad productiva muy rentable que no depende de la participación directa del sector oficial para su desarrollo. Al considerar su privatización habrá que tener en cuenta las ventajas y desventajas que pueda tener para el país la presencia de una empresa tan grande en un sector tan importante, así como las consecuencias en cuanto a flexibilidad operativa si es que se la divide en varias empresas más pequeñas. De optarse por su transferencia total o parcial al sector privado se recomienda tener en cuenta que al transferir los activos y pasivos de la empresa se estaría transfiriendo también el privilegio a participar con cierto carácter de exclusividad en una actividad muy rentable que explota un recurso natural renovable de propiedad de la Nación.

Retener EPSEP como empresa estatal para desarrollar la comercialización interna de productos pesqueros y regular precios y cantidad de pescado en el mercado nacional no es congruente con la actual filosofía económica del Gobierno. Sin embargo, podría desempeñar una función en programas de alimentación nacional, lo que debería ser estudiado tomando en cuenta la capacidad de la empresa y la

relación costo/beneficios, de arreglos alternativos. No se encontraron fundamentos bajo la actual política económica que justifiquen la permanencia de FLOPESCA bajo la administración del Estado (fue declarada en liquidación el 26 de Enero de 1992). Muchas de las funciones y responsabilidades de CERPER ya han sido transferidas o se han abierto a la participación del sector privado.

El MYPE y el IMARPE cumplen funciones estratégicas en la investigación, ordenación y planificación del desarrollo de la pesca que tienen que hacer con la responsabilidad del Estado de velar por la conservación y explotación racional de los recursos pesqueros de la Nación, y asegurar el desarrollo sostenible del sector. Esta responsabilidad y funciones responden a objetivos a largo plazo que no necesariamente corresponden al interés inmediato de quienes se dedican a la explotación de los recursos pesqueros, y por su naturaleza y envergadura superan la capacidad de acción, facultades, plazos y combinación de objetivos del sector privado, por lo que deberán permanecer en el sector oficial. Por ello, y ante la necesidad de dar mayor estabilidad, coherencia y continuidad a los planes y programas de desarrollo del sector, se recomienda reforzar la capacidad del Estado para analizar y aplicar opciones de ordenación pesquera y se propone un programa de reforzamiento institucional del MYPE y del IMARPE dando énfasis al análisis de alternativas y formulación y ejecución de medidas de ordenación y planificación pesquera.

El ITP y el CEP-Paita cubren áreas y tienen características y funciones diferentes, y pueden beneficiarse de una participación más directa del sector no oficial sin distorsionar sus fines y objetivos. El sector no oficial también deberá jugar un papel más directo en la reactivación del sector, asumiendo el mayor peso de renovar y modernizar las maquinarias, equipos y procesos en la fase de extracción, procesamiento y transformación, así como en la comercialización y mercadeo.

La flota pesquera peruana tiene una capacidad teórica total para capturar entre 21 y 32 millones toneladas métricas de pescado por año. El 90% de esta capacidad corresponde a la flota industrial, compuesta por unas 782 embarcaciones con una capacidad de bodega promedio de 204 toneladas métricas, y el otro 10% corresponde a la flota artesanal, compuesta por unas 5,362 unidades con una capacidad de bodega promedio de 3.1 toneladas métricas.

La flota pesquera industrial está constituida en casi el 85% por embarcaciones bolicheras, y se caracteriza por su avanzada edad, mal estado de conservación, y equipamiento pobre y anticuado. El 82% de la flota bolichera industrial tiene más de 20 años de antigüedad y necesita ser reemplazada, por lo que se recomienda dar inicio a un programa de renovación y reemplazo, con la modernización de las embarcaciones que se encuentren en mejor estado, el retiro de unas 650 bolicheras de las más antiguas, la incorporación de 183 cerqueros nuevos de 350 y 500 toneladas métricas de capacidad de bodega, y la introducción a nivel piloto de 2 ó 4 arrastreros de media agua para la pesca pelágica. A corto-medio plazo la renovación de esta flota requerirá de una inversión de 456 millones de dólares EEUU aproximadamente.

La flota pesquera artesanal tiene también un edad promedio avanzada, está pobremente equipada y en mal estado de conservación, y necesita ser modernizada y renovada. Esta flota también está sobre-dimensionada en relación a algunos recursos que explota y a la capacidad instalada para recepción y utilización del pescado en tierra, por lo que cualquier incremento en su tamaño debe ser analizado teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos pesqueros y la capacidad de desembarque, recepción y mercadeo de las capturas. Para esta flota se recomienda también un programa de renovación y reemplazo, que se estima requerirá una inversión de unos 66 millones de dólares EEUU en los próximos ocho años.

La renovación y modernización de la flota pesquera peruana llevará a una mayor mecanización y tecnificación de las operaciones a bordo y una menor demanda de mano de obra, lo que puede ocasionar desajustes en el ámbito laboral, y nuevos requerimientos de capacitación y entrenamiento, lo que deberá ser considerado al programar la renovación propuesta. Como parte del plan de ordenación y desarrollo pesquero y de renovación de la flota pesquera se recomienda revisar la reglamentación y procedimientos del acceso a la pesca, considerando la introducción de un sistema de pago por licencias de pesca, canon pesquero u otros esquemas equitativos de compensación en el cual se tenga en cuenta entre otros aspectos los beneficios a que accede el usuario, la participación en los beneficios que corresponde a la comunidad, y los gastos en que debe incurrir el Estado para asegurar el desarrollo sostenible del sector y asegurar la investigación, conservación y explotación racional de los recursos pesqueros.

La industria para la producción de harina y aceite de pescado procesa el 90% del desembarque nacional, tiene una infraestructura sobre-dimensionada, usa tecnología ya superada, y en gran parte está operando por debajo del óptimo. Por la limitación de los recursos pesqueros no se justifica tratar de incrementar la capacidad total de procesamiento, y las futuras inversiones se deberían orientar a mejorar y modernizar las instalaciones reponiendo equipos obsoletos por equipos actualizados, haciendo énfasis en los aspectos higiénico-sanitarios, mejorar el manejo y conservación de la materia prima, mejorar rendimientos y hacer más eficientes los procesos. Se está iniciando la producción de harinas especiales, lo que debe ser estimulado teniendo en cuenta las limitaciones del mercado de este tipo de producto.

La industria conservera sólo utiliza el 7% de su capacidad instalada. Emplea tecnología en gran parte obsoleta y superada, aunque está bien dominada en el país y todavía puede tener una producción aceptable. Se sugiere aprovechar mejor esta infraestructura y experiencia disponible en la producción de productos de bajo costo que puedan ser dirigidos al consumo popular tanto a nivel nacional como para exportación. Para acceder a mercados más desarrollados y exigentes la industria conservera deberá modernizar su infraestructura y tecnología, incluyendo la producción de envases.

La industria de congelados tiene una gran capacidad ociosa y sub-utilizada aunque tiene buenas perspectivas de crecimiento ya que algunos de sus productos están logrando buena aceptación en el mercado internacional. Para aumentar la producción de pescado fresco será necesario mejorar las instalaciones e infraestructura para el manipuleo y tratamiento del pescado a bordo y en tierra.

La comercialización interna de productos pesqueros industriales tradicionales como congelados y conservas no parece tener problemas graves, lo que no ocurre con el pescado fresco y con productos no tradicionales que no han entrado en los canales comerciales de mercadeo. El mercado interno tiene buenas oportunidades de desarrollo debido a las proyecciones de crecimiento poblacional y la intención del Gobierno de aumentar el consumo de pescado, pero para ello habrá que ampliar la capacidad de descarga, recepción, almacenamiento, primera venta, transporte, y comercialización. Esto requerirá de fuertes inversiones y la participación y apoyo estatal. Para adaptar los productos a las costumbres y hábitos locales, será necesario mantener un servicio de extensión y educación al consumidor.

La exportación de productos de mayor calidad, precio y valor agregado constituye una alternativa interesante para el país. Hay buenas perspectivas para ampliar el mercado internacional para los productos pesqueros nacionales en general, pero esto en gran medida está sujeto a las mejoras y modernización que se deben introducir en las fases de extracción, procesamiento y transformación del pescado, y una mejor promoción de los productos nacionales en el exterior.

Para completar la formulación y poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo y Reactivación del Sector Pesquero, el Gobierno requerirá de asistencia técnica especializada para reforzar y ampliar la capacidad técnica existente en el país. A corto y mediano plazo será necesaria la asistencia de expertos en diversos campos de la ordenación y planificación pesquera y del sector productivo, complementada con la provisión de financiamiento, equipos y materiales, y la creación de condiciones económicas y sociales compatibles con los requerimientos y perspectivas de desarrollo del sector. A más largo plazo la asistencia técnica internacional debería estar orientada a capacitar y entrenar profesionales que en el futuro se puedan hacer cargo de las diversas funciones relacionadas con la investigación científica y tecnológica, la ordenación pesquera y la planificación del desarrollo pesquero del país.

Se identificaron los siguientes requerimientos más inmediatos de asistencia técnica externa: asesoramiento jurídico para la preparación de una nueva Ley de Pesca y su respectivo Reglamento, reforzamiento institucional del MIPE y del IMARPE, apoyo al ITP y asesoramiento para la promoción de la industria conservera, asesoramiento para la renovación de la flota pesquera industrial, y asesoramiento y apoyo al sector de la pesca artesanal. Para cubrir estos requerimientos de asistencia técnica internacional la misión preparó un total de nueve perfiles o propuestas de proyecto, entre los cuales se recomienda dar particular atención y la debida prioridad a los que se refieren al reforzamiento institucional del MIPE, del IMARPE y del ITP.

EXECUTIVE SUMMARY

The fisheries sector contributed 1.25% to the Gross National Product (GNP) in 1989, having reached 1.88% in 1970. Between 1980 and 1989 an accumulated increment of added value of 90.5% was generated, equivalent to an annual mean growth rate of 9.05%, higher than the GNP and agricultural sector added value annual growth rates. In 1990 the sector provided 14.2% (US\$ 419.6 million) of the total income of foreign exchange and in 1989 provided direct employment to about 56 000 people, 75% of whom in the fish capture sector and 25% in the processing sector.

The total biomass of marine commercial species in Peruvian waters, the potential total allowable catch, and the total landings have fluctuated in recent years between 8 and 20 million t, 4 and 9 million t and 2.7 and 6.9 million t/year respectively. More than 90% are pelagic species. Traditional fisheries such as those for anchovy and sardine are excessive while others, such as those targeting on the highly abundant horse mackerel and squid stocks still have potential for expansion.

The Government is trying to correct deficiencies in the current General Fisheries Law and By-law, and to align fishery policy to the new national economic policy. A reform of the legal and institutional framework is now underway, and the fisheries legal regime is being modified through a series of amendments and new regulations; however, there are still aspects to be corrected and the fisheries regime is being defined by a growing number of unrelated rules and regulations. It is very important for the development and stability of the fisheries sector that all the legal instruments be pooled in a single, technically coherent legal text, and that more recognition, support and continuity be awarded to the fisheries legal regime. It is therefore recommended that a new General Fisheries Law and By-law be prepared, which should reflect and provide an institutional framework to the new economic and fishery political guidelines.

The "National Plan for the Reactivation of the Fishery Sector (1991-2000)" should be expanded and updated, paying particular attention to the general and specific development objectives, to the definition of a strategy, and to the allocation of priorities, means and extent of effort required to meet the objectives and related goals and deadlines. The changes in the economic policy, the new legal instruments and the way in which they are being applied, will influence the general situation and sectoral development factors. This will also modify the diagnosis and assumptions on which the actual Plan and the specific political guidelines were based. It is therefore recommended that once the process to adapt the sectoral economic framework to the national framework is completed, the strategic guidelines, actions and measures required to achieve the preset objectives, be analysed and, if necessary, readjusted and updated.

As part of the programme to privatize and reorganize the State structure, the Government should analyse the available options and possible actions regarding the future of the factories and institutions in the public fisheries sector. This should include a review of their objectives, functions, organization and operational characteristics to make them more efficient or to transfer them in full or in part to the private sector with the maximum benefit for the nation.

The privatization of PESCA PERU is the one that raises most questions due to its size, economic importance, production volume, and the key role that it plays in the national economy and development strategies. PESCA PERU takes part in a highly profitable production activity, which has no need to rely directly on the public sector for its development. With respect to its privatization, due attention should be given to the national interests, benefits and possible drawbacks if it is allowed to operate as a very large private company in such an important sector, as well as to the effects on its operational flexibility if it were to be divided into several small companies. If a full or partial transfer to the non-public sector is decided, it is recommended that due consideration be given to the fact that with the transfer of PESCA PERU's assets and liabilities, the Government will also be transferring the associated exclusive right to join a highly profitable activity which exploits a common property national renewable natural resource.

The concept of a state-owned company such as EPSEP to develop the internal trade of fish products, and regulate price and quantities of fish in the national market does not conform with the Government's current economic philosophy. It could possibly play a role in national nutritional programmes, but this should be analysed taking into account the capability of the company and the costs/benefit relationship of alternative arrangements. No justification has been found under the current

economic policy to support the retention of FLOPESCA in the public sector (declared open to sale on 26 January 1992). Several of the functions and responsibilities of CERPER have already been transferred or are now shared with the private sector.

MIPE and IMARPE play a strategic role in research, management and fisheries development planning, all related with the State's responsibility to secure the conservation and rational exploitation of national fisheries resources and the sustainable development of the fisheries sector. These responsibilities and functions respond to long-term objectives which may not necessarily match the immediate interests of those exploiting the fishery resources, and due to their nature and coverage may expand beyond the operational means, powers, and terms and combination of objectives of the private sector. Therefore, these should remain with the public sector. Also, there is a need to provide more stability, coherence and continuity to the sectoral development plans and programmes, and it is therefore recommended that the State capabilities to analyze and apply fisheries management options be strengthened; and institutional strengthening programmes for MIPE and IMARPE are proposed, giving emphasis to the analysis of alternatives and the prescription and execution of fisheries management and development measures.

The ITP and the CEP-Paita have different areas of responsibility, characteristics and functions, and could benefit from a more direct participation of the non-public sector without affecting their aims and objectives. The non-public sector should also play a more direct role in the reactivation of the sector, taking most of the load or renewing and modernizing the machinery, equipment, and processes for the catch, processing, as well as for the trade and marketing of fish and fish products.

The Peruvian fishing fleet has a total theoretical capacity to catch from 21 to 32 million t/year, 90% of which comes from the industrial fleet comprising 782 vessels with an average capacity of 204 t. The remaining 10% is represented by the artisanal fleet which has about 5 362 units with an average capacity of 3.1 t.

Some 85% of the industrial fishing fleet consists of purse-seiners ("bolicheras"), which are fairly old, in poor condition, and are outdated and poorly equipped. Of this purse-seiner fleet 82% is more than 20 years old and needs to be replaced. It is therefore recommended that a programme for the renewal and replacement of this fleet be initiated. This should include the modernization of those vessels which are in better condition, the withdrawal of some 650 of the oldest purse-seiners, the addition of 183 new purse-seiners of 350 and 500 t haul capacity, and a pilot programme to add 2 or 4 mid-water trawlers for the pelagic fishery. In the short- to medium-term, the renewal of this fleet will require a total investment of about US\$ 456 million.

The Peruvian artisanal fishing fleet has also a high average age, is poorly equipped, is in bad condition and needs to be renewed and modernized. This fleet is also over-sized in relation to some of the resources being exploited and to the capacity ashore to receive and utilize its catches. Any increase in the size of this fleet needs therefore to take into account the availability of fish resources and the capacity to land, receive and market the catches. A renewal and replacement programme is also recommended for this fleet, which would require an estimated total investment of US\$ 66 million in the next 8 years.

The renewal and modernization of the Peruvian fishing fleet will lead to an increasing use of machinery and more technical operations on board, and to a reduced demand for labour, which could cause labour unrest and call for new training and educational requirements; this should be taken into account when planning the renewal of the fleet. Within the fisheries management and development plan and the renewal of the fishing fleet, it is recommended that a review be made of the fishing access rules and procedures, taking into account the possible adoption of a licence fee system, fisheries tax, or other payment scheme charges for the right to fish. Amongst other aspects, with regard to the access rights, proper consideration should be given to the benefits granted to the users, the share of this benefit due to the community, and the expenses to be borne by the State to guarantee the sustainable development of the sector and to ensure the research, conservation and rational exploitation of the fishery resources.

The oil and fish meal industry processes 90% of the national landings; it has an excess capacity, uses outdated technology and operates below the optimum. Since fish resources are limited there is no justification to increase the total processing capacity, and future investments should aim at improving and modernizing factories and processes by updating and replacing obsolete equipment. Emphasis should be placed on the sanitary and hygienic aspects, improvements in handling and preservation of raw material, better yields, and more efficient processes. Some enterprises are starting to produce special high quality fish meal, and this should be encouraged paying due attention to the market limitations.

The canning industry only uses 7% of its capacity, and applies an outdated and superseded technology although it is well-known in the country and can still have an acceptable production. Better use should be made of the infrastructure and experience available to produce low-cost products for low-income consumers in the country and for export. In order to enter more developed and demanding markets the canning industry will need more modern technology and infrastructure, including that for the manufacture of cans.

The frozen fish industry has a large non-utilized over-capacity, but with good prospects of expansion since some products are well accepted in the international markets. Improvements in the facilities for handling and treating fish on board and on land will be needed to increase fresh fish production.

There seem to be no major problems for increasing the internal trade of traditional industrial products, such as frozen and canned fish, but this is not the case for fresh fish and for non-traditional products which have so far not entered the commercial marketing channels. There are good development prospects for the internal market due to the forecasted population growth and the Government's intention to increase fish consumption, although this will require that the landing, reception, storage, off-vessel sale, transport and marketing capacities be expanded. For this, heavy investment and State participation and support are needed. A consumer extension and education service will be required to adapt products to local habits.

The export of a product with higher quality, price and added value is an interesting alternative for the country. Expansion prospects for the international marketing of national fish products are in general good, but to a great extent this depends on the improvements and modernization needed in several aspects of the capture, processing of fish, and on a better promotion of national fish products abroad.

To finalize and execute the National Plan for the Development and Reactivation of the Peruvian Fisheries Sector, the Government will require specialized technical assistance to strengthen and expand the available national technical capabilities. Expert assistance in fields dealing with fisheries management and planning and in the productive sector will be required in the short- and medium-term. This should be complemented with the provision of funds, equipment and materials, and the build-up of proper economic and social conditions compatible with the requirements and sectoral development prospects. Long-term international technical assistance should aim at educating and training professionals and technicians who in the future may take over functions related to scientific and technological research, fisheries management, and fisheries development and planning.

The following immediate requirements for international technical assistance were identified: legal advice to prepare a new Fisheries Law and its Rules and Regulations, institutional strengthening of MIPE and IMARPE, support to the ITP and advice for the promotion of the canning industry, advice for the renewal of the industrial fishing fleet, support and advice to the artisanal fisheries sector. In support of its suggestions for international technical assistance, the mission produced a total of nine project profiles or proposals, within which it is recommended that due attention and priority be given to those regarding the institutional strengthening of MIPE, IMARPE and ITP.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En Agosto de 1990, el Gobierno de la República del Perú solicitó asistencia técnica a la FAO para que a través de una misión de estudio se asesore a las nuevas autoridades del Sector Pesquero en la revisión y/o reformulación de un Plan de Desarrollo Pesquero. La FAO dio respuesta positiva a la solicitud del Gobierno, luego de lo cual se procedió a discutir y coordinar las fechas, términos de referencia, y otros preparativos para la misión. Estos preparativos se completaron a mediados de 1991, luego de haberse producido algunos cambios a nivel de las más altas autoridades en el Despacho del Ministerio de Pesquería.

En Julio de 1991 el nuevo Ministro de Pesquería del Perú, Ing. Jaime Sobero Taira, reiteró la solicitud de asistencia técnica del Gobierno y expresó su conformidad con los objetivos y términos de referencia generales propuestos para la misión, los que fueron reajustados ligeramente en algunos aspectos específicos para reflejar mejor los lineamientos de política y prioridades de la nueva gestión.

1.1 Composición y objetivos de la misión

Al acoger la solicitud de asistencia técnica, la FAO dio particular consideración a la intención expresada por el Gobierno de ordenar y reactivar el sector pesquero peruano, y a los esfuerzos que se están realizando para tratar de lograr la reactivación económica del país, donde la pesca puede hacer una contribución importante. Además, se tuvo en consideración que el Perú cuenta con recursos pesqueros de gran importancia y posee una tradición pesquera y una estructura y capacidad científica y técnica de cierto nivel, lo que constituye una buena base para abordar la tarea de reactivar y desarrollar mejor el sector.

Estos y otros factores hacen esperar en que si se dan las condiciones socio-económicas apropiadas, y hay una voluntad y orientación política sostenida que permita crear un clima de mayor estabilidad y confianza, se podrá hacer de la pesca un sector más próspero, y que rinda beneficios mayores y más estables al país. Para lograr estos fines será necesario que el sector cuente con una orientación, lineamientos y normas claras y definidas. Para ello se requerirá preparar, aprobar y poner en práctica un Plan de Desarrollo Pesquero, que sea complementado con medidas de ordenación adecuadas a las condiciones y requerimientos del país. La misión de la FAO tuvo precisamente la finalidad de dar asistencia técnica al Gobierno en estos aspectos.

Por el tipo y modalidad de la asistencia técnica requerida, la solicitud del Gobierno pudo ser atendida mediante la visita de una misión multidisciplinaria como parte de las actividades del "Programa de Asesoramiento en Legislación y Ordenación Pesquera" (Proyecto GCP/INT/466/NOR) financiado por el Gobierno de Noruega y ejecutado por la FAO.

De acuerdo a la solicitud del Gobierno y las coordinaciones efectuadas con las autoridades del Ministerio de Pesquería del Perú, la misión multidisciplinaria tuvo los Términos de Referencia y Objetivos que se indican en el Anexo 1, y estuvo integrada por los siguientes funcionarios y consultores de la FAO:

- Jorge Csirke (Jefe de Misión), Oficial Superior de Recursos Pesqueros, Servicio de Recursos Marinos, División de Ambientes y Recursos Pesqueros, Departamento de Pesca. Biólogo, especialista en investigación y evaluación de recursos pesqueros y ordenación pesquera;
- Luis M. Bombín, Oficial Jurídico Superior, Oficina Jurídica. Abogado, especialista en legislación pesquera;
- Jorge Gonzáles de la Rocha, Oficial de Operaciones de Proyectos, Servicio de Operaciones, Departamento de Pesca. Ingeniero en Tecnología de Alimentos y Ciencia Marítima, especialista en procesamiento de pescado y productos pesqueros;
- Angel Gummy, Oficial de Planificación Pesquera, Servicio de Planificación y Desarrollo de la Pesca, División de Políticas y Planificación de la Pesca, Departamento de Pesca. Economista, especialista en política y planificación pesquera;
- Erhard Ruckes, Oficial Superior de Industrias Pesqueras, Servicio de Utilización y Mercadeo de Pescado, División de Industrias Pesqueras, Departamento de Pesca. Economista, especialista en mercadeo y comercialización del pescado y productos pesqueros;

- Nils Jensen, Consultor en Procesamiento Industrial de Pescado. Ingeniero Químico, especialista en procesamiento industrial de pescado y harinas especiales;
- Michael Shawyer, Consultor en Flota Pesquera. Ingeniero Naval, especialista en diseño y renovación de embarcaciones pesqueras; y,
- Avilio Medina Pizzali, Consultor en Mercadeo de Pescado y Productos Pesqueros. Ingeniero Pesquero, especialista en procesamiento y mercadeo de pescado y productos pesqueros.

Tal como se estableció en los Términos de Referencia, en los trabajos de la misión también participaron expertos y funcionarios locales. En el Anexo 2 aparecen los nombres de los Coordinadores y Contrapartes Nacionales designados por el Gobierno, con quienes la misión trabajó activa y coordinadamente y a quienes se agradece muy sinceramente por su apoyo, colaboración e invaluable aporte técnico.

1.2 Plan de trabajo

Después de un breve trabajo preparatorio, los miembros de la misión viajaron al Perú donde cada uno permaneció entre dos y cuatro semanas entre el 10 de Noviembre y el 3 de Diciembre de 1991. Luego de definir y coordinar su plan de trabajo y programa de actividades con el señor Ministro de Pesquería y los Coordinadores y Contrapartes Nacionales, el trabajo de la misión se concentró en la captación, análisis y discusión de información sobre la situación, problemática y potencial del sector pesquero. Esta fase fue seguida de un trabajo de análisis más detallado, y la preparación del informe y otras actividades relacionadas en la sede de la FAO en Roma, a lo que siguió una segunda visita del jefe de la misión en Marzo de 1992 con la finalidad de discutir y completar la versión final del informe y coordinar las posibles acciones de seguimiento y puesta en práctica de las recomendaciones y propuestas de la misión.

El trabajo de la misión en Perú se basó principalmente en la consulta de bibliografía, informes y otra documentación pertinente, complementada con visitas a empresas, instituciones y centros pesqueros, y entrevistas con autoridades, funcionarios, científicos, técnicos, administradores, gerentes, industriales, armadores, y otras personas vinculadas al sector pesquero. Estas actividades se desarrollaron sobre todo en Lima y Callao, donde se encuentran concentradas la sede y oficinas principales del Ministerio de Pesquería y de otros organismos, instituciones y empresas tanto estatales como del sector privado. La misión visitó también instituciones, empresas, fábricas, industrias pesqueras, centros de desembarque y astilleros en las ciudades y puertos de Pucusana, Pisco, Paracas, San Andrés, Chimbote, Piura y Paíta.

En el Anexo 3 se incluye una lista de las principales personas entrevistadas, y en el Anexo 4 se incluye una lista de los principales documentos e informes puestos a disposición y consultados por la misión.

Durante estas visitas y entrevistas se trató de evaluar la situación general del sector, dando énfasis a la identificación de los principales problemas y obstáculos que encuentra cada sub-sector de la pesca, y a la exploración de las alternativas de solución en las cuales basar las posibles recomendaciones. En el presente informe se ha tratado de incluir en forma integral todos los hallazgos, conclusiones y resultados de la misión, aunque por motivos de espacio y facilidad de lectura estos se presentan necesariamente en forma muy resumida. Sin embargo, es posible obtener mayor información y detalles sobre los temas tratados consultando la documentación y referencias que aparecen en los anexos, o contactando directamente a los autores.

Luego de esta breve introducción, en cada sección del informe se hace una revisión, descripción y discusión resumida de la situación general de cada uno de los principales sub-sectores de la pesca en el país, complementada según corresponda con sugerencias y recomendaciones para la puesta en práctica de los lineamientos de política pesquera y la formulación y ejecución de un Plan de Desarrollo Pesquero. Además, al final del informe se han incluido información estadística, cuadros y gráficos adicionales que se presentan a partir del Anexo 5.

En la discusión y análisis realizados se ha dado particular atención a las necesidades de asistencia técnica internacional para formular y poner en práctica un plan de desarrollo pesquero y medidas de ordenación adecuadas a las necesidades y potencial del país. En consecuencia se proponen nueve proyectos de asistencia técnica, de los cuales se incluyen los respectivos perfiles en los anexos 14 a

22. Con ellos se dan algunas orientaciones que se espera sirvan para movilizar posibles fuentes de cooperación y asistencia técnica internacional que operan en el país para que apoyen en forma coordinada los esfuerzos que está haciendo el Gobierno para lograr la reactivación del sector pesquero.

2. APORTE DEL SECTOR A LA ECONOMÍA DEL PAÍS

El sector pesquero peruano ha tenido serios problemas y retrasos en su desarrollo, los que han sido causados en parte por factores naturales, y en gran parte por factores políticos, sociales y económicos, de origen tanto interno como internacional. A pesar de ello, la pesca se ha mantenido a través de los años como un sector productivo importante, que contribuye en forma sostenida a la economía del país.

El aporte de la pesca a la economía nacional se manifiesta en diversas formas, entre las que destacan la generación de riqueza que forma parte del Producto Bruto Interno nacional (PBI), el incremento del flujo de divisas de saldo positivo hacia el país, la generación de empleo, la participación en la formación de la oferta interna de alimentos, y la promoción del desarrollo regional.

2.1 Contribución al PBI

Al igual que en la mayoría de los países, la contribución económica del sector pesquero puede parecer poco significativa si sólo se toma como indicador su contribución al Producto Bruto Interno (PBI). En efecto, en 1989 la pesca sólo contribuyó con el 1.25% del PBI nacional, luego de haber alcanzado el 1.88% en 1970, año en que la pesquería peruana logró el máximo histórico en sus desembarques. Por ello, si se toma en cuenta y se compara la composición del PBI por grandes actividades económicas, el sector pesca aparece como uno de los de menor peso relativo. Sin embargo, hay un aspecto notable que merece ser destacado, y es la tasa de crecimiento registrada en el valor agregado por la pesca.

Entre 1980 y 1989 el sector ha generado un incremento acumulado de valor agregado equivalente al 90.5%, lo que corresponde a una tasa promedio de crecimiento del 9.05% anual, mucho mayor que el de otros sectores. Por ejemplo, en el mismo período el PBI nacional creció el 2.12%, con una tasa anual promedio de incremento de sólo 0.21%, y el sector agrícola acumuló valor agregado en un nivel del 20.2%, que representa una tasa de crecimiento anual promedio de sólo 2.02%.

En el período considerado, el sector muestra tres flexiones en sentido negativo en su tasa anual de crecimiento. Estas ocurrieron en 1980, 1983 y 1987, y por su naturaleza ponen en evidencia la aleatoriedad de las pesquerías y el efecto de la variabilidad del ambiente y los recursos pesqueros sobre la pesca. La flexión de 1983 es la más marcada y en gran medida debe atribuirse al fenómeno de "El Niño" de ese año, que se caracterizó por ser uno de los más intensos del siglo y afectó negativamente las poblaciones de sardina y anchoveta, principal fuente de materia prima de la industria harinera. Las otras dos flexiones son más atenuadas, y también se pueden atribuir a cambios en la abundancia, distribución y composición por especies de los recursos explotados por la flota industrial.

Lo anterior indica que no obstante sus propias limitaciones y la aleatoriedad de la pesca, globalmente el sector contiene elementos de fortaleza en su estructura que le han permitido crecer a una tasa más elevada que otros sectores, y le ha consentido absorber con relativa facilidad las fluctuaciones que han tenido lugar en la economía y en la política económica peruana. Esto constituye un válido argumento y un punto de partida bastante sólido para apoyar posibles iniciativas para encarar la reactivación y modernización del sector.

2.2 Contribución al balance de divisas

El sector pesquero es el tercer aportador de divisas a la balanza comercial del país, luego de la minería y las manufacturas. En 1990 contribuyó con el 14.26% del ingreso total de divisas por un valor de 419.6 millones de dólares EEUU. Aunque todavía tiene un potencial de expansión, el sector pesquero ha recuperado en gran medida la ubicación como aportador de divisas a la balanza comercial que tenía a fines de los años 1960 e inicios de los años 1970, y que en parte perdió a raíz del colapso de la pesquería en 1972-73.

2.3 Contribución al nivel de empleo

La pesca aparece también como una importante fuente de empleo y de ingresos para una importante franja de la población. Se estima que en 1989 habían alrededor de 55,900 personas ocupadas directamente en actividades de la pesca, de las cuales 42,000 trabajaban en el sector extractivo y 13,900 en

el sector de transformación. Sin embargo, el número total de personas que tienen su medio de sustento en el sector es mucho mayor, y las cifras de generación de empleo por la pesca aumentarían considerablemente si se toma en cuenta a quienes operan en las áreas relacionadas con la comercialización y otros servicios vinculados a la pesca.

2.4 Contribución a la oferta de alimentos

El consumo promedio de pescado por habitante en el Perú en 1990 se estima en 16.2 kg/año, lo que supera el consumo promedio mundial que es de 13.0 kg/año aproximadamente. A nivel nacional, el pescado se ubica como el principal componente en la oferta de carnes al mercado interno, superando a las carnes rojas y a las aves, cuyo consumo promedio por habitante se estima en 12.6 kg/año y 11.1 kg/año respectivamente.

Hay que resaltar que estas cifras de consumo promedio por habitante no reflejan el hecho de que una parte importante de la población que habita en zonas rurales y zonas urbanas marginales no tiene fácil acceso a los centros de distribución y venta de pescado, y por lo tanto su nivel de consumo es muy bajo. En el país, el consumo de pescado se concentra y es mucho mayor en las áreas costeras y zonas urbanas.

2.5 Contribución al desarrollo regional

La pesca marítima es la principal actividad económica en gran parte del litoral peruano. Constituye en tal sentido un importante impulsor del desarrollo regional-costero, llegando a influenciar el progreso de áreas y centros poblados que de otra manera difícilmente podrían subsistir. Por su parte, la pesca continental contribuye con menos del 0.5% del volumen de la producción nacional de pescado a nivel nacional y con poco menos del 5% del que se utiliza para el consumo humano directo. Sin embargo, constituye un medio de subsistencia importante para poblaciones que habitan en zonas remotas y aisladas, incluyendo muchas zonas fronterizas.

3. SITUACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

El Perú tiene una extensión territorial de 1'285,216 km², y hacia el Océano Pacífico tiene una costa marítima de 2,330 km de longitud, una plataforma continental de 87,200 km², y una Zona Económica Exclusiva de 617,500 km², que se caracterizan por su gran riqueza y alta productividad. Por poseer una de las zonas de más intenso afloramiento del mundo, y por otros factores de tipo climatológico, geológico y biológico, en el mar peruano la biomasa de peces es muy alta, aunque fluctuante, y se encuentra relativamente cerca de la costa.

Se estima que la biomasa total promedio de las principales especies de interés comercial en el mar peruano ha variado en los últimos años entre 8 y 20 millones de toneladas, con un potencial de captura total permisible también muy variable, que puede haber fluctuado entre 3 y 9 millones de toneladas por año. Estas especies han rendido desembarques reales que, excluyendo la brusca caída causada por "El Niño" de 1983, en los últimos años se han mantenido entre 2.7 y 6.8 millones de toneladas por año, luego de haber alcanzado el máximo de 12.5 millones de toneladas en 1970. En el Cuadro 1 se presenta un resumen de las capturas y potencial de los principales recursos pesqueros, y en el Anexo 5 se incluyen estadísticas más detalladas sobre las capturas e información de biomasa y el estado de explotación de los principales recursos pesqueros marinos en el Perú.

La pesquería y los recursos de aguas continentales no fueron considerados en los términos de referencia de la misión, y por ello no se incluyen en el presente estudio. Sin embargo se puede mencionar que éstos representan menos del 1% de la biomasa y volumen de producción potencial del país. La acuicultura y la pesca continental contribuyen con poco más de 30 mil toneladas métricas de producción por año, lo que corresponde a menos del 0.5% de la producción nacional de pescado aunque ello representa casi el 5% de lo que se destina al consumo humano directo, haciendo una contribución muy importante a la dieta y nivel de ingresos de los pobladores de algunas zonas remotas del país.

3.1 Disponibilidad y fluctuación de los recursos pesqueros

De la información disponible sobre la captura y abundancia de las especies marinas se puede apreciar que hay grandes fluctuaciones en la disponibilidad y capturas de estos recursos de un año a otro. Ello en gran medida se debe a causas naturales, sobre todo a las condiciones ambientales que determinan cambios en la abundancia y distribución de cada una de las poblaciones; aunque también se ha demostrado que en muchos casos estos cambios, sobre todo los cambios en sentido negativo, han sido

causados por el hombre que al ejercer una excesiva presión de pesca ha reducido excesivamente la abundancia de los recursos pesqueros.

A pesar de las grandes fluctuaciones de las poblaciones tomadas individualmente, la biomasa total de las especies de interés comercial y sus capturas potenciales se mantienen casi siempre altas, y globalmente presentan fluctuaciones menos marcadas. Entre el 40 y 70% de esta biomasa total se encuentra por lo general a menos de 30 millas de la costa, y hasta el 70-90% se suele encontrar a menos de 60 millas. Algo parecido ocurre con la distribución de las capturas reales y potenciales.

Esta alta disponibilidad de recursos pesqueros, su relativa cercanía a la costa, y las condiciones por lo general favorables para la navegación y operaciones pesqueras, hacen posible que a lo largo de la costa peruana se pueda pescar prácticamente durante todo el año, y que se puedan obtener capturas relativamente altas aun con embarcaciones antiguas y pobremente equipadas, que son las que caracterizan tanto a la flota industrial como a la flota artesanal peruana.

La facilidad de captura contribuye a que no se haya hecho tan apremiante la modernización de la flota, y a que no siempre sean obvias la mayor rentabilidad, eficiencia y otras ventajas de las pocas embarcaciones nuevas y con equipo más moderno que se han incorporado en los últimos años. A esta circunstancia se suma el sobre-dimensionamiento de la flota pesquera, que como se verá más adelante tiene una capacidad teórica de captura que en algunos casos supera los límites de captura permisible de los recursos que explota, y en otros supera la capacidad de la infraestructura instalada para la recepción, almacenamiento y distribución de las capturas.

Esto hace que independientemente de su estado de conservación y operatividad, la flota tenga que operar con restricciones para no sobre-explotar los recursos del mar, o para no saturar el mercado de primera venta; lo que lógicamente contribuye a que las embarcaciones operen con una eficiencia y rendimientos muy inferiores al óptimo. Sin embargo, la mayor rentabilidad y eficiencia de la flota más moderna se puede apreciar con claridad cuando se trata de asegurar la provisión continuada de pescado de buena calidad; sobre todo en épocas críticas, cuando disminuye la abundancia o cambia la distribución de algunos recursos pesqueros, o cuando aumenta la demanda de ciertas especies o cierto tipo de productos debido a cambios en el mercado nacional o internacional.

En el Perú, la pesquería más importante es la pesquería pelágica industrial para la producción de harina y aceite de pescado, que explota principalmente las poblaciones de anchoveta y sardina. Estas poblaciones ya están fuertemente explotadas, y como se discutirá más adelante, la flota que se dedica a esta pesquería tiene una capacidad de captura que supera ampliamente lo que estos dos recursos pueden soportar. Las otras flotas que se dedican a la pesca para la producción de pescado fresco, conservas y congelados, también están sobre-dimensionadas, y aunque sus desembarques actuales no son muy altos con respecto al potencial de los recursos pesqueros que explota, tienen una capacidad teórica de captura que supera la capacidad de recepción, almacenamiento y mercadeo en tierra.

Cuadro 1. - Resumen de las capturas anuales y situación de los principales recursos pesqueros marinos en el Perú

| Especies o Grupos de Especies | Potencial Estimado en miles de tm | Desembarques Anuales (en miles de toneladas métricas) | | | | | | | | | | Estado de Explotación | |
|--------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | 1965 -69 | 1970 -74 | 1975 -79 | 1980 -84 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | | |
| P E L A G I C O | Anchoveta | 1,000-4,000 | 8,964 | 6,420 | 2,057 | 761 | 844 | 3,482 | 1,764 | 2,701 | 3,720 | 2,926 | plenamente a sobre- |
| | Sardina | 1,000-3,000 | 3 | 44 | 819 | 1,627 | 2,904 | 1,721 | 2,469 | 3,470 | 2,569 | 3,265 | plenamente a sobre-explotado |
| | Jurel | 700-2,800 | 3 | 41 | 227 | 94 | 87 | 50 | 46 | 118 | 141 | 191 | sub-explotado |
| | Caballa | 100-400 | 8 | 31 | 66 | 45 | 57 | 39 | 24 | 26 | 32 | 61 | sub-explotado |
| | Bonito | 40-80? | 62 | 47 | 5 | 13 | 2 | 3 | 18 | 34 | 26 | 40 | ligeramente explotado |
| | Sierra,dorado | 20-40? | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 10 | 2 | 2 | 1 | sub-explotado |
| | Otros | 10-50? | 13 | 10 | 5 | 5 | 3 | 9 | 8 | 7 | 4 | 5 | variable |
| | Total pelágicos | 3,500-8,500 | 9,054 | 6,594 | 3,181 | 2,547 | 3,898 | 5,307 | 4,339 | 6,358 | 6,494 | 6,489 | variable |
| D E M E R S A L | Merluza | 100-180 | 11 | 60 | 136 | 55 | 18 | 39 | 32 | 79 | 88 | 127 | ligera a plenamente explotado |
| | Ayanque,cabrilla | 10-30? | 8 | 9 | 5 | 8 | 12 | 10 | 9 | 10 | 8 | 11 | por lo general ligera a plenamente explotados |
| | Coco | 10-30? | 4 | 5 | 6 | 6 | 25 | 12 | 11 | 11 | 8 | 9 | |
| | Rayas,tollos | 20-50? | 13 | 15 | 12 | 16 | 14 | 18 | 19 | 21 | 22 | 11 | |
| | Otros | 10-50? | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | |
| | Total demersales | 120-300 | 38 | 90 | 161 | 88 | 71 | 81 | 73 | 124 | 128 | 158 | variable |
| C O S T E R O | Cojinoba | 20-60? | 5 | 10 | 14 | 13 | 11 | 36 | 43 | 22 | 11 | 10 | por lo general ligeramente explotados, algunos plenamente explotados localmente |
| | Liza,lorna | 30-60? | 5 | 12 | 15 | 25 | 27 | 24 | 28 | 28 | 38 | 28 | |
| | Machete | 10-40? | 13 | 29 | 4 | 7 | 1 | 2 | 1 | 2 | 7 | 6 | |
| | Pejerrey | 5-20? | 1 | 3 | 5 | 4 | 1 | 4 | 4 | 6 | 10 | 10 | variable |
| | Otros | 5-20? | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | |
| | Total costeros | 80-160 | 25 | 56 | 40 | 50 | 40 | 67 | 77 | 59 | 69 | 56 | variable |
| O T R O S | Langostino | 5-10 | 0 | 1 | 1 | 3 | 4 | 3 | 6 | 4 | 6 | 7 | plenamente a sobre-explotado |
| | Choro | 10-30? | 6 | 11 | 13 | 9 | 5 | 9 | 9 | 9 | 13 | 16 | ligera a plenamente explotado |
| | Concha abanico | 2-10? | 0 | 0 | 0 | 7 | 47 | 13 | 3 | 4 | 2 | 2 | sobre-explotado |
| | Pota,calamar | 30-200 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 | 14 | sub-explotado |
| | Varios | 100-300 | 21 | 62 | 66 | 38 | 44 | 48 | 40 | 42 | 98 | 100 | variable |
| TOTAL | 4,000-9,000 | 9,144 | 6,814 | 3,462 | 2,744 | 4,110 | 5,530 | 4,548 | 6,598 | 6,817 | 6,842 | variable | |

3.2 Recursos pelágicos

Gran parte de la biomasa de recursos pesqueros del mar peruano está constituida por especies pelágicas menores, tales como anchoveta (*Engraulis ringens*), sardina (*Sardinops sagax*), jurel (*Thachurus murphyi*), y caballa (*Scomber japonicus*), que en conjunto contribuyen con más del 90% de los desembarques así como de la biomasa total de los recursos pesqueros conocidos y explotables del mar peruano. En los últimos diez años la captura total permisible de este grupo de especies ha variado entre 2 y 7 millones de toneladas por año, y en conjunto han rendido capturas que han fluctuado entre 1.4 millones de toneladas en 1983 y 6.5 millones de toneladas en 1989. Con estas capturas se ha superado en algunas ocasiones lo recomendado o estimado como permisible, sobre todo en los casos de anchoveta y sardina.

Estos dos recursos, la anchoveta y la sardina, están siendo explotados al máximo, lo que equivale a una explotación plena desde el punto de vista de los volúmenes de captura, y en algunos años han sido sobre-explotados, con capturas por encima del máximo recomendable. Ello ha hecho necesaria la continua adopción de medidas de regulación que limitan y en algunos casos suspenden totalmente la extracción y descarga de estas especies por temporadas relativamente largas en algunas zonas del litoral, con la finalidad de asegurar su conservación. Lo contrario ocurre con el jurel y en menor grado con la caballa, que están todavía sub-explotados.

Desde el punto de vista de la biomasa y captura potencial, el recurso que ofrece las mejores perspectivas de expansión es el jurel, pero su explotación plena presenta ciertos inconvenientes operativos y económicos. Para aumentar significativamente la captura de esta especie se requeriría de una flota diferente y mejor equipada que la actual, además de mejoras gerenciales, y condiciones de mercado y una estructura de precios más favorables que permitan absorber los mayores costos de capturar esta especie. El jurel se encuentra a mayor distancia de la costa y en concentraciones por lo general menos densas que otras especies como sardina y anchoveta, que actualmente son las que sustentan la pesquería pelágica industrial.

Los otros recursos pelágicos que se consideran de importancia por sus volúmenes de captura o su valor comercial son el bonito (*Sarda chiliensis*), la sierra (*Scomberomorus sierra*), el dorado (*Coryphaena hippurus*), el atún (*Thunnus albacares*), el barrilete (*Katsuwonus pelamis*), los tiburones (varias especies de Elasmobranchios), y el pez espada (*Xiphias gladius*).

La información sobre el estado y fluctuaciones de la abundancia de estas especies es muy pobre como para hacer proyecciones confiables sobre capturas potenciales y posibilidades de expansión de estas pesquerías. Sin embargo, éstas son especies que tienden a distribuirse ampliamente en el Pacífico sud-oriental, y por las características y limitaciones de la flota y el régimen actual de explotación, que es más bien costero y poco desarrollado, es muy probable que parte de estas poblaciones estén todavía sub-explotadas, al menos localmente. Por ello es posible que con una flota con más autonomía y equipo mejor y más adecuado se puedan aumentar significativamente las capturas de estas especies, especialmente de aquellas que tienen una distribución más amplia, como dorado, pez espada, sierra, atún, barrilete y algunas especies de tiburones.

Además, por lo general estas especies pueden alcanzar un valor atractivo en el mercado nacional y en el de exportación. Por ello, se sugiere tener muy en cuenta el desarrollo potencial de la pesquería de estos recursos en los futuros programas de renovación y modernización de la flota pesquera, sobre todo de la flota artesanal y la industrial costera.

3.3 Recursos demersales

Entre los recursos demersales, la especie principal es la merluza (*Merluccius gayi*), que es capturada principalmente por la flota arrastrera industrial costera y la de altura. Le siguen en importancia especies como la cabrilla (*Paralabrax humeralis*), ayanque (*Cynoscion analis*), coco (*Paralonchurus* spp.), tollo (*Mustelus* spp.), rayas (varias especies de Rajiformes), lenguado (*Paralichthys* sp.), y ojo de uva (*Epinephelus* spp.), que son capturadas tanto por las flotas arrastreras industriales como por la flota artesanal.

Las capturas de merluza han fluctuado en los últimos años entre un máximo de 300 mil toneladas métricas (en 1978) y 6 mil toneladas métricas (en 1983, año de "El Niño"). Los estimados de biomasa total de esta especie han fluctuado entre 150 mil y 800 mil toneladas métricas, y de acuerdo a las condiciones ambientales, interacción y abundancia de otras especies, y estrategia de explotación, se

estima que el potencial de captura máxima de este recurso puede ubicarse entre 100 y 180 mil toneladas métricas por año. En los últimos años las capturas de este especie disminuyeron considerablemente y se han mantenido alrededor de 50 mil toneladas métricas por año durante la mayor parte de la década de los años 1980, debido principalmente a una reducción del esfuerzo de pesca. Entre 1987 y 1990 las capturas aumentaron de 32 mil a 127 mil toneladas métricas y se considera que el recurso se encuentra entre ligera y plenamente explotado, y todavía podría rendir capturas más altas, sobre todo si se aplican medidas de ordenación que permitan reducir las capturas de juveniles y una mejor distribución del esfuerzo de pesca. En los últimos años se ha notado una marcada disminución del grado de parasitismo en esta especie, que afectaba la calidad y aspecto del tejido muscular, lo que hacía que el producto tuviera menos cotización en el mercado tanto nacional como internacional.

Los otros recursos demersales tienen en conjunto capturas globales que han fluctuado entre 30 y 60 toneladas métricas por año, y por lo general se considera que están entre ligera y plenamente explotados, aunque hay cierta preocupación por algunas especies como el tollo que se captura junto con la merluza y que por lo tanto está sufriendo la misma intensidad de pesca teniendo una tasa de crecimiento mucho más lenta. Se considera que hay ciertas posibilidades de expansión en la explotación de estos recursos demersales, sobre todo si se exploran zonas nuevas especialmente a mayores profundidades de las que se explotan actualmente.

3.4 Recursos costeros

Los recursos costeros están constituidos principalmente por especies como liza (*Mugil cephalus*), cojinoba (*Seriolella* spp.), lorna (*Sciaena* spp.), pejerrey (*Odontesthes regia*), cabinza (*Isacia* spp.) y machete (*Ethmidium* spp.), que son capturadas casi exclusivamente por la flota artesanal.

Las capturas globales de los recursos costeros han fluctuado en los últimos años entre 40 y 80 mil toneladas métricas por año, y es muy probable que estas especies puedan soportar una tasa de explotación mayor que quizás llegue a duplicar las capturas actuales. Aunque como se discute más adelante para ello habría que introducir mejoras a nivel de la flota artesanal y de las facilidades de descarga, distribución y comercialización de las capturas. Cada uno de estos recursos costeros está constituido por varias sub-poblaciones que por lo general están ligeramente explotadas, aunque algunas sub-poblaciones pueden estar plenamente explotadas o hasta sobre-explotadas en algunas localidades, en especial cerca a los principales puestos de desembarco.

La explotación de estos recursos podría mejorar considerablemente sin aumentar el tamaño de la flota, pero mejorando su autonomía, capacidad de captura, manipuleo y conservación a bordo, así como las facilidades de descarga y mercadeo. Además será necesario introducir algunas medidas de ordenación pesquera que evite una excesiva concentración del esfuerzo de pesca en determinadas épocas o zonas de reproducción o cría para evitar la captura de juveniles y reproductores. En algunos casos será además conveniente introducir mejoras y reducir la contaminación costera, especialmente cerca las zonas urbanas y portuarias.

3.5 Recursos de invertebrados

Entre los crustáceos, la especie principal es el langostino (*Penaeus* sp.), del que se llegó a desembarcar hasta 9.7 mil toneladas métricas en coincidencia con el fenómeno de "El Niño" en 1983, aunque en otros años los desembarques y la producción de cultivo se han mantenido por debajo de las 5 mil toneladas métricas por año.

Este es un recurso pesquero que está fuertemente explotado por la pesquería comercial y que puede ser afectado seriamente por ciertas formas de contaminación costera, especialmente causada por pesticidas provenientes de la agricultura en la zona norte del país, y por la degradación de las zonas costeras, especialmente la destrucción de los manglares causada por el avance urbano, y desarrollo de la agricultura y de la acuicultura costera. Otro factor que es motivo de preocupación para la pesquería de langostino aunque no se conocen sus efectos reales, es la captura o recolección de estadíos larvarios para proveer de semilla a las granjas langostineras.

Entre los crustáceos destacan también los recursos de langosta y cangrejos, que tienen un potencial de captura limitado, pero por el alto precio que pueden alcanzar en el mercado nacional e internacional constituyen alternativas interesantes de desarrollo local en algunas zonas costeras.

Entre los moluscos bentónicos cabe mencionar especialmente a la concha de abanico (Argopecten purpuratus), que también cobró gran importancia y creó grandes expectativas cuando a raíz del fenómeno de "El Niño" de 1983 la población aumentó considerablemente, y aumentaron también sus desembarques hasta alcanzar una producción máxima de 47.5 mil toneladas métricas en 1985. En estos momentos los desembarques han vuelto a niveles que están por debajo de las 5 mil toneladas métricas por año, y con frecuencia se hace referencia y se plantea la necesidad de destinar esfuerzos de investigación e inversiones para lograr la "recuperación" de esta pesquería, sin tomar en cuenta que el gran auge de los años 1983-86 y la posterior disminución son en gran medida consecuencia de la fluctuación natural del recurso, agravada por el desarrollo incontrolado de la capacidad y presión de pesca que llevó a la sobre-explotación del recurso sobre todo en la zona de Pisco cuando la población pasó a sus niveles normales de producción natural.

Esta es una pesquería que presenta ciertas posibilidades de expansión que dependen en parte del desarrollo y adaptación de métodos de cultivo, complementados con medidas adecuadas de ordenación. Pero sobre todo dependen de la ocurrencia de condiciones naturales favorables para el crecimiento y expansión de esta especie, como las que se presentaron en 1983-84, y que produjeron un pulso de gran abundancia de concha de abanico en condiciones naturales. De ocurrir nuevamente condiciones similares, éstas tendrían que ser aprovechadas aplicando un programa de explotación y ordenación más adecuado y que permita utilizar mejor y hacer durar más estos pulsos de mayor abundancia del recurso.

Otras especies de importancia comercial y potencial de desarrollo es el choro (Aulacomya ater) que produce capturas que en los últimos años han fluctuado entre 3 y 15 mil toneladas métricas por año.

Calamares y pota

Entre los moluscos, otra especie que está recibiendo gran atención y presenta posibilidades interesantes de expansión es la pota (Dosidiscus gigas), que en los últimos años se ha presentado en una abundancia muy alta cerca a la costa peruana. La expansión de esta pesquería requerirá un estudio muy cuidadoso sobre todo si se pretende hacer inversiones en infraestructura y flota especializada, ya que este es un recurso altamente variable y no hay de momento seguridad de que la alta abundancia que se ha observado cerca a la costa peruana en los últimos dos años se prolongue en el tiempo como para justificar inversiones a largo plazo.

Mientras que en los años anteriores las capturas totales de pota en el litoral peruano fueron sólo de unos pocos miles de toneladas métricas por año, en 1990 y especialmente 1991, las capturas aumentaron rápidamente, estimándose que en 1990 se capturaron unas 8 mil toneladas métricas y en 1991 posiblemente se haya llegado a casi 80 mil toneladas métricas. Estas capturas han sido realizadas principalmente por barcos calamareros extranjeros que han operado mediante convenios y concesión de licencias en el Perú usando poteras eléctricas.

Esta es una pesquería que presenta posibilidades interesantes de expansión, pero como ya se mencionó requerirá un estudio más profundo si se trata de hacer inversiones a largo plazo. Sobre todo si se invierte en equipo e infraestructura muy especializados, o que dependan fuertemente de una captura alta y sostenida de esta especie.

Por lo que se conoce de su distribución y ciclo vital, y de los estimados indirectos de abundancia muy generales hechos en el pasado, es probable que el recurso de pota y otras especies de calamares tengan en conjunto un potencial de captura capaz de superar ampliamente las 100-200 mil toneladas métricas por año cuando la abundancia y las condiciones ambientales y de distribución del recurso son favorables para su captura. Pero por el carácter altamente variable de este tipo de recursos es muy probable que a una serie de años de alta abundancia pueda seguir otra serie de años de abundancia mucho más baja, que podría producir una captura potencial de sólo unas cuantas decenas de miles de toneladas por año.

Las investigaciones destinadas a apoyar la ordenación de esta pesquería deberían estar orientados a tratar de determinar cual es el volumen de captura que se puede obtener en forma sostenida y con cierto margen de seguridad bajo un cierto rango de condiciones ambientales. El estimado de este volumen de captura se podría tomar como base o límite para desarrollar una pesquería estable, con una flota e infraestructura que puedan subsistir cómodamente explotando el recurso a dicho nivel referencial, pero que esté en condiciones de ampliar su capacidad de extracción y procesamiento con ligeras modificaciones, o con el ingreso temporal de embarcaciones y equipos extranjeros que puedan ser

fácilmente desplazados en períodos de baja abundancia. Con ello se podría aprovechar al máximo los pulsos o períodos de abundancia particularmente alta, sin correr grandes riesgos de un colapso de la pesquería cuando con toda seguridad se produzcan períodos de baja abundancia del recurso.

4. MARCO INSTITUCIONAL

En el aspecto institucional, el sector pesquero está constituido por el sector oficial, representado por el Ministerio de Pesquería (MIPE) y sus organismos públicos descentralizados, y por el sector no oficial, representado por el sector empresarial privado y el sector laboral.

4.1 Ministerio de Pesquería

El Ministerio de Pesquería es el órgano central y rector de la política pesquera a nivel nacional, la cual se coordina con los distintos Gobiernos Regionales que poseen facultades para ejecutar por delegación determinadas actividades en el ámbito pesquero. El Ministerio de Pesquería tiene siete organismos públicos descentralizados, constituidos por cuatro empresas estatales y tres instituciones, que son: la Empresa Peruana de Servicios Pesqueros (EPSEP); la Flota Pesquera Peruana S.A. (FLOPESCA); la Empresa Nacional Pesquera S.A. (PESCA PERÚ); la Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras del Perú (CERPER); el Instituto del Mar del Perú (IMARPE); el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP); y, el Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita (CEP-Paita).

4.2 Empresa Peruana de Servicios Pesqueros (EPSEP)

La EPSEP se rige por el Decreto Legislativo N° 53, de 20 de Marzo de 1981 (Diario Oficial El Peruano, 21 de Marzo de 1981, pág. 1354). Es de propiedad del Estado pero no es persona jurídica de derecho público sino de derecho privado. Funciona autónomamente y actúa con arreglo a la política y objetivos que apruebe el Ministerio de Pesquería.

Sus principales funciones son: extraer productos hidrobiológicos para consumo humano directo; comercializar al por mayor o al por menor tales productos tanto en el mercado interior como en el exterior; prestar servicios de desembarque, manipulación, conservación y otros relacionados con la actividad pesquera de consumo humano directo; celebrar convenios de cooperación técnica y financiera con instituciones nacionales y extranjeras para promover el desarrollo técnico-científico nacional en los asuntos de su competencia.

4.3 Flota Pesquera Peruana S.A. (FLOPESCA)

FLOPESCA fue creada por Decreto Supremo N° 004-86-EF del 7 de Enero de 1986 como empresa filial de EPSEP dedicada a la operación de una flota pesquera para consumo humano directo para surtir a EPSEP. Por Decreto Supremo N° 331-90-FE de 15 de Diciembre de 1990 fue definida como empresa indirecta del Estado, independizándola de EPSEP y ordenando su desaporte de ésta. Al momento de realizarse la misión FLOPESCA no tenía flota en operación, y actualmente se encuentra en liquidación luego de haberse decretado su disolución en Enero de 1992 (ver referencia en la sección 7.5).

4.4 Empresa Nacional Pesquera (PESCA PERÚ)

Esta empresa se origina como "Empresa Pública de Producción de Harina y Aceite de Pescado, PESCA PERÚ" que fue transformada, como persona jurídica de derecho privado, en sociedad anónima por Decreto Legislativo N° 54 de 20 de Marzo de 1982, siendo denominada "Empresa Nacional Pesquera, S.A., PESCA PERÚ". Es de propiedad del Estado pero no es persona jurídica de derecho público sino de derecho privado. Funciona autónomamente y actúa con arreglo a la política y objetivos que apruebe el Ministerio de Pesquería.

Las principales funciones de PESCA PERÚ son: elaborar harina y aceite de pescado para consumo humano indirecto; elaborar productos para consumo humano directo utilizando principalmente especies hidrobiológicas; extraer, procesar y/o industrializar el guano de las islas y, por encargo, efectuar su comercialización; efectuar la comercialización externa e interna de los productos, sub-productos y derivados que elabore, con excepción de la comercialización de los productos hidrobiológicos en estado fresco y congelado; celebrar convenios de cooperación técnica y financiera con instituciones nacionales y extranjeras para promover el desarrollo técnico-científico nacional en los asuntos de su competencia.

4.5 Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras del Perú (CERPER)

CERPER se rige por su Ley orgánica promulgada mediante el Decreto Ley N° 18829, de 13 de Abril de 1971, modificado por Decreto Legislativo N° 587, de 18 de Abril de 1990. Esta empresa es persona jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, económica y técnica. Tiene por objeto actuar como única autoridad sanitaria del sector pesquero y como único organismo oficial del Estado responsable de la inspección, control y certificación de la calidad de los productos hidrobiológicos en general, producidos o no en el país.

Sus principales funciones son: controlar y certificar la calidad, cantidad, higiene, sanidad, preservación y presentación de todos los productos hidrobiológicos objeto de comercialización, así como las condiciones sanitarias de embarque y almacenaje de tales productos; verificar las condiciones de operatividad, seguridad, higiene y sanidad de los elementos técnicos que intervienen en los procesos de extracción, transformación, transporte y comercialización de tales productos; celebrar convenios con instituciones nacionales y extranjeras para promover el desarrollo técnico-científico nacional en asuntos de su competencia.

4.6 Instituto del Mar del Perú (IMARPE)

El IMARPE se rige por el Decreto Legislativo N° 95 de 26 de Mayo de 1981, es una persona jurídica de derecho público interno que forma parte del sector público nacional y depende del Ministerio de Pesquería. El IMARPE tiene por finalidad realizar investigaciones científicas y tecnológicas del mar, de las aguas continentales y de los recursos de ambos, con el objeto de lograr su racional aprovechamiento. De acuerdo a la Ley, en el cumplimiento de sus fines, el IMARPE debe tratar de que sus investigaciones no dupliquen las que realicen otras instituciones similares, con las cuales mantendrá la debida y adecuada coordinación.

Las principales funciones del IMARPE son: realizar las investigaciones científicas de los recursos del mar y de las aguas continentales, los factores ecológicos de interacción y las que propendan al desarrollo de la acuicultura; realizar las investigaciones oceanográficas y las investigaciones tecnológicas de la extracción y del desembarque; proporcionar al Ministerio de Pesquería las bases científicas para la administración racional de los recursos del mar y de las aguas continentales; asumir por delegación del Gobierno su representación ante los organismos internacionales en lo concerniente a su finalidad; difundir los resultados de sus estudios e investigaciones; celebrar convenios y/o contratos con personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras o internacionales en los asuntos de su competencia.

4.7 Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP)

El ITP se rige por el Decreto Legislativo N° 92 de 26 de Mayo de 1981. Es una persona jurídica de derecho público interno que depende del Ministerio de Pesquería pero funciona con autonomía técnica, económica y administrativa. Tiene por finalidad realizar investigaciones científicas y tecnológicas relacionados con el manipuleo, la transformación y conservación de los recursos hidrobiológicos del mar y de las aguas continentales con miras a lograr el aprovechamiento integral de los mismos.

Las principales funciones del ITP son: planear, dirigir, coordinar, orientar, fomentar y ejecutar investigaciones tecnológicas del pescado y productos pesqueros; promover y realizar acciones de capacitación de personal para la investigación tecnológica pesquera; coordinar con el Instituto de Investigación Tecnológica (ITINTEC) el establecimiento de normas técnicas; asumir por delegación del Gobierno su representación ante los organismos internacionales en lo concerniente a su finalidad; celebrar convenios y/o contratos con personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras o internacionales en los asuntos de su competencia.

4.8 Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita (CEP-Paita)

El CEP-Paita fue creado por el Artículo 8 de la Ley N° 25066 de 20 de Junio de 1989 sobre crédito suplementario al presupuesto fiscal de 1989. Tiene por finalidad desarrollar programas para intensificar la formación y entrenamiento de los pescadores artesanales; y lograr el avance de la pesquería artesanal a través de las técnicas y asesoramiento en tecnología pesquera, servicios de extensión a pescadores y modelos empresariales de desarrollo de la actividad pesquera artesanal.

4.9 Sector no oficial

El sector no oficial está integrado por el sector empresarial privado y por el sector laboral, que agrupa principalmente a quienes se dedican a actividades de extracción, procesamiento y transformación, y comercialización de pescado y productos pesqueros. En el sector empresarial están representados armadores (flota), industriales (plantas de procesamiento de pescado y productos pesqueros), y empresas que prestan servicios de apoyo, de administración y de comercialización de pescado y productos pesqueros. El sector laboral está representado principalmente por pescadores (extracción), y obreros y empleados que trabajan en las plantas de procesamiento y transformación de pescado y productos pesqueros.

En el sector empresarial destacan cuatro grupos financieros y empresariales principales y un número no precisado de armadores y pequeños y medianos empresarios pesqueros. Todos estos están agrupados en instituciones gremiales como la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), la Confederación Nacional de Armadores Pesqueros, la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de Pesquerías Artesanales del Perú (APMEPA), la Asociación de Armadores de Pesca de Consumo Humano Directo, entre otros.

El sector laboral está integrado por unos 56 mil trabajadores, de los cuales el 75% está ocupado en el sector extractivo y el 25% en el sector de procesamiento y transformación. Estos están agrupados en instituciones gremiales, sindicatos y federaciones, tales como la Federación de Pescadores del Perú (FPP), a la cual están afiliados los tripulantes de las embarcaciones pesqueras; la Federación de Trabajadores de Consumo Humano Directo y Artesanal del Perú (FETPCHAP), a la cual están afiliados los trabajadores que se dedican a la pesca para consumo humano directo y la pesca artesanal; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria Privada (FENTRIP), a la cual están afiliados los trabajadores de las empresas industriales privadas; y el Sindicato Único de Trabajadores de la Pesca del Perú (SUTRAPEP), al cual están afiliados los trabajadores de las industrias de transformación pesquera.

5. NORMAS LEGALES

La pesca y el funcionamiento del sector pesquero está regulado por una serie de dispositivos legales que han ido evolucionando y cambiando en los últimos años. El marco y dispositivos generales donde se establece que los recursos pesqueros del mar son de jurisdicción de la Nación, y donde se fijan los principios y criterios generales para su utilización y explotación están contemplados en la Constitución Política del Perú. La forma y mecanismos en que se aplica esta jurisdicción y se lleva a cabo la utilización de los recursos pesqueros están contenidos en la Ley General de Pesquería, su Reglamento y en otras normas de más reciente promulgación.

5.1 La Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú, de 12 de Julio de 1979, establece que "el territorio de la República es inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre" (Constitución Política del Perú, Artículo 97). "El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo el Perú ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y los convenios internacionales ratificados por la República" (Constitución Política del Perú, Artículo 98).

"Los recursos naturales renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La Ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a los particulares." (Constitución Política del Perú, Artículo 118).

"El Estado evalúa y preserva los recursos naturales. Asimismo fomenta su racional aprovechamiento. Promueve su industrialización para impulsar el desarrollo económico" (Constitución Política del Perú, Art. 119).

5.2 La Ley General de Pesquería (Ley N° 24790)

El texto fundamental de la normativa pesquera es la Ley General de Pesquería N° 24790, de 5 de Enero de 1988, que sustituyó al Decreto Ley N° 18810 de 1971. La Ley reorganizó la actividad pesquera

tanto marítima como continental y, además, estableció un sistema normativo coherente en materia de acuicultura. La Ley limitó la participación de flotas extranjeras, condicionándola a la suscripción de convenios internacionales de gobierno a gobierno. Se favoreció la pesca artesanal concediendo la exoneración del impuesto general a las ventas y de todo tributo, de todo derecho bajo cualquier denominación así como de aranceles aduaneros.

5.3 Normas reglamentarias anteriores a junio de 1991

La Ley General de Pesquería de 1988 fue desarrollada por el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 005-89-PE de 31 de Marzo de 1989.

Este Reglamento mantiene en vigencia, en tanto no se expidan nuevas normas reglamentarias, el Decreto Supremo N° 012-84-PE (Reglamento para la operación de buques pesqueros de arrastre) y el Decreto Supremo N° 008-85-PE (Reglamento para la operación de los buques pesqueros atuneros frigoríficos).

Existe además un conjunto de normas complementarias y conexas dictadas mediante Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales. En el Anexo 6 se incluye una relación de las principales normas complementarias.

5.4 Normas de reciente promulgación

En Junio de 1991 el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos acerca de tres aspectos fundamentales: la pacificación nacional, el fomento del empleo y el crecimiento de la inversión privada.

En este contexto se promulgaron importantes normas relacionadas con el sector pesquero, a saber:

1. Decreto Legislativo N° 662, por el que se otorga un régimen de estabilidad a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías (de 29 de Agosto de 1991, Diario Oficial El Peruano, 2 de Setiembre de 1991, pág. 99684).
2. Decreto Legislativo N° 663, por el que se promulga el "Programa de Migración-Inversión" (de 29 de Agosto de 1991, Diario Oficial El Peruano, 2 de Setiembre de 1991, pág. 99687).
3. Decreto Legislativo N° 668, por el que se dictan medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior (de 11 de Setiembre de 1991, Diario Oficial El Peruano, 14 de Setiembre de 1991, pág. 99965).
4. Decreto Legislativo N° 674, por el que se promulga la Ley de Promoción de la inversión privada en las empresas del Estado, (de 25 de Setiembre de 1991, Diario Oficial El Peruano, 27 de Setiembre de 1991, pág. 100325).
5. Decreto Legislativo N° 750, por el que se promulga la Ley de Promoción de las inversiones en el sector pesquero (de 8 de Noviembre de 1991, Diario Oficial El Peruano, 13 de Noviembre de 1991, pág. 101758).
6. Decreto Legislativo N° 757, por el que se promulga la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada (de 8 de Noviembre de 1991, Diario Oficial El Peruano, 13 de Noviembre de 1991, pág. 101794).

6. NUEVO ENFOQUE JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

La Ley General de Pesquería vigente (Ley N° 24790 de 1988) adolece de una cierta incoherencia y se presta a interpretaciones conflictivas, lo que crea dificultades para su aplicación. Aparentemente ello tiene su origen en que fue resultado más bien de una fórmula transaccional entre partidos políticos que de un planteamiento técnico. Además, por el momento político en que fue discutida y aprobada, tiene una marcada tendencia a dar al Estado un papel demasiado preponderante y de excesivo control, que no corresponde a los lineamientos de política nacional adoptados recientemente. También, en algunos casos resulta demasiado detallada al dar disposiciones que por su naturaleza están llamadas a tener vigencia limitada y al entrar en clasificaciones, definiciones y particularidades que deberían ser tratadas en normas de jerarquía inferior. Por ejemplo, en su Artículo 111 la Ley prohibió la exportación de conchas de abanico (disposición que ha sido derogada por el Decreto Legislativo No. 750 de Noviembre de 1991).

El Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-89-PE, pretendió subsanar algunos de los defectos de la Ley completando e incluso modificando las disposiciones de la misma. Aunque desde el punto de vista de la técnica jurídica la modificación de una Ley mediante un reglamento sea inaceptable, el Reglamento tuvo aplicación práctica. Por ejemplo, en materia de convenios internacionales de gobierno a gobierno respecto a la operación de embarcaciones de bandera extranjera en aguas jurisdiccionales peruanas, se dio al Artículo 63, por vía reglamentaria, una interpretación que amplió su alcance.

A pesar de todo, el Reglamento no pudo corregir la orientación general ni muchos de las inconveniencias de la Ley, dando como resultado que ambas normas siguen dando ocasión a interpretaciones conflictivas y son de difícil aplicación.

Con el fin de superar las limitaciones de la normativa anterior, el nuevo Gobierno ha emprendido una reforma del marco legal e institucional pesquero que además está modificando el régimen jurídico de la pesca en el país. Esta reforma se basa en los principios constitucionales de la libre empresa, de la iniciativa privada y de la economía social de mercado, y al mismo tiempo reconoce los principios y garantías constitucionales relativos al logro del bien común, a la conservación de los recursos pesqueros y a la promoción del consumo de productos pesqueros por parte de los sectores más necesitados de la población. En esta reforma se abarcan los temas relativos a la conservación y uso sostenido de los recursos pesqueros, promoción de la inversión privada, promoción de las inversiones extranjeras, simplificación administrativa, eliminación de restricciones a la iniciativa privada, aspectos laborales, y el programa nacional de alimentación pesquera, sobre los cuales se resaltan a continuación algunos los aspectos principales contenidos en la actual reforma.

6.1 Conservación y uso sostenido de los recursos pesqueros

El manejo integral y la explotación racional de los recursos hidrobiológicos constituye uno de los principios básicos de la política del nuevo Gobierno, según prevé el Decreto Legislativo N° 750 (Artículo 2, a).

El Estado estimula el equilibrio racional entre el desarrollo socio-económico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales, garantizando la debida seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente (Decreto Legislativo N° 757, Artículo 49).

6.2 Promoción de la inversión privada

Se ha promulgado una Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada en general (Decreto Legislativo N° 757), así como una Ley de Promoción de la inversión privada en las empresas del Estado (Decreto Legislativo N° 674) y una Ley de Promoción de las inversiones en el sector pesquero (Decreto Legislativo N° 750).

Se garantiza la libre iniciativa y las inversiones privadas efectuadas o por efectuarse en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las leyes (Decreto Legislativo N° 757, Artículo 1).

Queda derogada toda disposición legal que fije modalidades de producción o índices de productividad, que prohíba u obligue a la utilización de insumos o procesos tecnológicos y, en general, que intervenga en los procesos productivos de las empresas en función al tipo de actividad económica que desarrollen, su capacidad instalada, o cualquier otro factor económico similar, salvo las disposiciones legales referidas a la higiene y seguridad industrial, la conservación del medio ambiente y la salud (Decreto Legislativo 757, Artículo 9).

Se dan normas para otorgar seguridad jurídica en materia tributaria así como en materia administrativa. Así, por ejemplo los convenios entre los inversionistas privados y el Estado tienen carácter de contratos no sometidos al derecho administrativo sino al derecho civil, de manera que no pueden ser modificados o dejados sin efecto unilateralmente por el Estado (Decreto Legislativo 757, Art. 39).

A fin de favorecer el crecimiento de la inversión privada en las empresas del Estado, se prevé la eventual transferencia al sector privado del total o de una parte de las acciones de las empresas del Estado (Decreto Legislativo N° 674, Artículo 2).

En el ámbito específicamente pesquero se conceden beneficios fiscales respecto a la exportación de los productos pesqueros y acuícolas no tradicionales así como también respecto a la importación de equipos y maquinarias para la construcción en el país de embarcaciones pesqueras y para las actividades pesqueras y acuícolas (Decreto Legislativo N° 750, Artículos 4, 6 y 7).

6.3 Promoción de las inversiones extranjeras

En principio, el inversor extranjero recibe el mismo trato que el inversor nacional.

El Estado promueve y garantiza las inversiones extranjeras efectuadas y por efectuarse en el país en todos los sectores de la actividad económica y en cualquiera de las formas empresariales contractuales permitidas por la legislación nacional (Decreto Legislativo N° 662, Artículo 1).

Se garantiza el derecho de los inversionistas extranjeros a transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, el íntegro de sus capitales y de los dividendos o utilidades netas provenientes de sus inversiones, incluyendo las generadas por el uso y transferencia de tecnología, sin necesidad de autorización gubernamental alguna, previo pago de los impuestos de ley (Decreto Legislativo N° 662, Artículo 7).

6.4 Simplificación administrativa

Uno de los objetivos previstos para la promoción de las inversiones en el sector pesquero es la simplificación de los trámites administrativos para la celeridad procesal, sobre la base de la presunción de veracidad y silencio administrativo positivo ficto (Decreto Legislativo N° 757, Artículos 17-18, y Decreto Legislativo N° 750, Artículo 2,h).

Todas las entidades del sector público están obligadas a unificar, reducir y simplificar drásticamente todos los procedimientos y trámites administrativos que se siguen ante cada entidad. Cada una de estas entidades deberá aprobar un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) (Decreto Legislativo N° 757, Artículos 20-21).

6.5 Eliminación de restricciones a la iniciativa privada

El Estado garantiza la propiedad privada y reconoce la libertad empresarial sin más límites que los que establece la Constitución Política (Decreto Legislativo N° 757, Artículo 8).

Cuando una misma actividad económica es realizada por el Estado y por empresas privadas, iguales condiciones son aplicables a ambos. En ningún caso se otorgará a las empresas del Estado atribuciones de imperio o propias de la Administración Pública, con excepción de las facultades que el Estado delega para la cobranza coactiva de tributos (Decreto Legislativo N° 757, Artículo 7).

Queda derogada toda reserva en favor del Estado, ya sea parcial o total, para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales, con excepción a las referidas a las áreas naturales protegidas (Decreto Legislativo N° 757, Artículo 6, y Decreto Legislativo N° 750, Artículo 22).

Queda eliminado y prohibido todo tipo de exclusividad, limitación y cualquier otra restricción o práctica monopólica en la producción y comercialización de bienes y prestación de servicios de toda clase (Decreto Legislativo N° 668, Artículo 4).

El Estado garantiza la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para lograr el desarrollo del país (Decreto Legislativo N° 668, Artículo 1).

6.6 Aspectos laborales

Todas las entidades públicas han sido declaradas en estado de reorganización. Se ha iniciado un proceso de reducción de personal mediante otorgamiento de incentivos extraordinarios para estimular el retiro voluntario (Decreto Supremo N° 004-91-PCM y Decreto Supremo N° 049-91-PCM).

En virtud del Decreto Supremo 014-91-PCM los trabajadores del sector conservero adquirieron estabilidad laboral. En la práctica esto significaba que se les garantizaba el pago de remuneraciones a lo largo de todo el año aunque no trabajaran en determinados periodos por falta de materia prima. Esta situación ha cambiado en virtud del Decreto Legislativo N° 728, de 8 de Noviembre de 1991, según el cual se deroga el Decreto Supremo 014-91-PCM. Esto equivale a decir que los citados trabajadores pierden la estabilidad laboral en el sentido que sus contratos de trabajo quedan suspendidos, durante las temporadas que no hay producción.

6.7 Programa Nacional de Alimentación Pesquera

Se determina que las embarcaciones pesqueras de bandera extranjera que operen en aguas jurisdiccionales peruanas deberán ofertar la totalidad de su captura de fauna acompañante al Programa Nacional de Alimentación Pesquera (Decreto Legislativo No. 750, Artículo 16).

6.8 Nuevo régimen jurídico

Con la reforma del marco legal e institucional pesquero, el Gobierno está removiendo las principales deficiencias de la normativa anterior, y está alineando la política pesquera con la nueva política económica nacional. Sin embargo, todavía quedan algunos aspectos de la normativa anterior por corregir, y se aprecia que por los continuos y numerosos cambios, el régimen jurídico de la pesca está quedando definido por una serie de normas y dispositivos legales cada vez más dispersos.

Es de gran importancia para el desarrollo y estabilidad futura del sector que el nuevo régimen jurídico de la pesca sea reconocido y respaldado por los Poderes del Estado a su máximo nivel, y es necesario que se reúnan en un solo texto legal técnicamente coherente todas las normas actualmente dispersas. Por ello se recomienda la preparación de un proyecto de una nueva Ley General de Pesquería y de su respectivo Reglamento, donde se recojan e institucionalicen los lineamientos generales de la vigente política económica en general y pesquera en particular.

Será útil que para la preparación de estos textos el Gobierno cuente con el asesoramiento de expertos internacionales, lo que le permitiría recoger y adaptar las experiencias que sobre la materia se han ganado en otras partes del mundo. Se propone por ello un proyecto de asistencia técnica específico para este tipo de asesoramiento legal, aunque por su bajo costo y breve duración este tipo de actividad podría también ser canalizada a través de otros proyectos ya existentes o en trámite.

7. LINEAMENTOS DE POLÍTICA PESQUERA

7.1 Política económica nacional y política pesquera

La misión inició sus trabajos cuando en el país se estaban produciendo profundos cambios en el marco de política económica nacional aprobados por el Gobierno. Este nuevo marco de política económica nacional está descrito en el "Programa Económico del Perú" (Medidas de Política Económica para el Resto de 1991 y el Año 1992 - Presentación del Programa Económico al F.M.I., por Carlos Boloña Behr y Jorge Chávez Alvarez, Septiembre 1991; y Boloña y Buchi, Estrategias del Cambio, 1991, Agenda 2000 Editores, Lima:288p.), del que se incluye un resumen en el Anexo 7.

Con el nuevo enfoque jurídico y el nuevo marco de política económica nacional, a su arribo al país la misión encontró también un marco ya definido de la nueva política pesquera, con lineamientos ya aprobados y que siguen con el mismo sustento teórico los objetivos y principios generales dictados por la nueva política económica nacional.

Por su impacto en los sectores productivos, antes de analizar los lineamientos de política pesquera se considera pertinente hacer una breve referencia al nuevo marco de política económica nacional. Este Programa Económico se sustenta sobre cuatro pilares, a saber:

- **programa de estabilización o de estabilidad económica.**- que tiene como objetivo principal reducir la tasa inflacionaria y el déficit fiscal;
- **programa de reformas estructurales.**- que está orientado a crear las bases para el crecimiento del país y para el establecimiento de reglas de juego que permitan su inserción en el sistema internacional. Contempla principalmente cuatro áreas a ser reformadas profundamente: comercio exterior, mercado laboral, sistema financiero, y aparato del Estado;
- **reinserción económica y financiera.**- destinado a crear las condiciones para que el país pueda renegociar su deuda externa y se pueda reinserir plenamente en el sistema financiero internacional; y,
- **seguridad.**- orientado a resolver la problemática de la subversión y el narcotráfico.

Además, se considera el denominado Programa Social de Emergencia como uno de los mecanismos fundamentales de compensación en relación con la aplicación del Programa Económico del Perú.

Este Programa Económico se ha venido ejecutando en forma acelerada con la adopción de medidas de profunda incidencia en la vida económica del país, y que también han influido y han modificado directa o indirectamente el marco tradicional de política pesquera. El sector pesquero se ha ido alineando rápidamente con la política económica nacional, y ha adoptado varias medidas específicas bajo el mismo sustento teórico y objetivos generales. Las nuevas normas y dispositivos legales están llamados a tener un profundo y radical impacto en la actividad pesquera en el Perú, al tratar de darle un nuevo enfoque jurídico y lineamientos de política pesquera más claros, coherentes y, se espera, más estables y efectivos que en el pasado.

7.2 Objetivos y estrategia de desarrollo del sector pesquero

El Ministerio de Pesquería ha preparado el "Plan Nacional para la Reactivación del Sector Pesquero (1991-2000)", que constituye un documento de gran valor e importancia porque da a conocer los lineamientos de política pesquera del Gobierno y servirá de guía tanto al sector oficial como no oficial para planear y orientar el futuro desarrollo del sector. Este Plan fue uno de los documentos básicos de trabajo recibidos por la misión, y cuenta con los capítulos: Introducción, Lineamientos Generales de Política Pesquera, Estrategias, y Programa a Desarrollarse a Corto y Mediano Plazo.

Con la finalidad de ampliar sus alcances y facilitar su puesta en práctica se sugiere incluir en el Plan una sección de Objetivos de Desarrollo y otra de Definición Global de la Estrategia.

7.3 Objetivos y metas de desarrollo

En función a su estructura y potencial, los objetivos de desarrollo del sector podrían ser formulados sintéticamente mediante un gran objetivo general, y varios objetivos específicos, como se sugiere a continuación.

Objetivo general

- Aumentar la contribución del sector de la pesca y la acuicultura al desarrollo económico y social del país.

Objetivos específicos

- Generar un flujo positivo de divisas;
- Aumentar la oferta de pescado y productos pesqueros para el mercado interno;
- Incrementar el nivel de empleo en el sector; y
- Contribuir al desarrollo regional.

Los objetivos planteados pueden tener diferente nivel de prioridad, y para su realización pueden requerir de medios y esfuerzos que no necesariamente estarán en relación con su nivel de importancia o prioridad.

La exposición de objetivos puede además ser complementada con una definición de metas, las que deberán ser cuantificadas y tener un plazo de tiempo referencial para su cumplimiento. Ello permitirá medir el grado de éxito al final del plan, o su grado de avance o realización en cualquier momento de su fase de ejecución, lo que permitirá ir reajustando las medidas y acciones de que se dispone para acelerar o retrasar el cumplimiento y satisfacción de determinadas metas y objetivos específicos.

La asignación de prioridades a cada uno de los objetivos específicos de desarrollo y el valor y plazos que se fije a cada una de las metas dependerán de consideraciones técnicas, políticas, económicas o sociales, o de la combinación de ellas. Por el contrario, la factibilidad de alcanzar cada uno de los objetivos y sus respectivas metas dependerá del balance entre obstáculos y potenciales propios del sector pesquero, pero además estará expuesta a la influencia de factores externos, que podrán ser de orden técnico, económico, social o político, y pueden tener su origen tanto en el ámbito nacional como internacional.

Además, es importante que la asignación de prioridades así como de los medios y nivel de esfuerzo destinados a lograr los objetivos, y las metas y plazos, se hagan - y si es necesario se vayan reajustando - en base a un buen conocimiento de la situación actualizada del sector, y a una correcta evaluación del potencial y medios disponibles y los posibles obstáculos a encontrar. Puede ser prematuro tratar medir el impacto real que tienen en la pesca los cambios en materia de política económica, los nuevos dispositivos legales y la forma en que se están aplicando, pero es de esperar que

influyan en algunos casos en forma notoria, en la situación y en los factores considerados como importantes para el desarrollo del sector. Con ello lógicamente se irán modificando el diagnóstico y los presupuestos bajo los cuales se preparó el actual Plan y lineamientos de política específica. Por ello se sugiere que a breve plazo se haga una evaluación más detallada de la situación, potencial, medios y obstáculos del sector, y se defina la estrategia global o el marco de política general para la evolución del mismo. En base a ello se podrá hacer un nuevo análisis y posible reajuste u actualización de los lineamientos estratégicos, medidas, y acciones que hagan posible el logro de los objetivos fijados.

7.4 Estrategia global de desarrollo

De acuerdo a los lineamientos de política adoptados por el Gobierno, la estrategia global para tratar de lograr los objetivos generales y específicos de desarrollo del sector pesquero se deberán sustentar en el marco conceptual de la economía social de mercado, que se basa en la libre competencia y el libre acceso a las actividades económicas, y en la estricta adherencia a los principios de desarrollo sostenible¹ de la pesca y la acuicultura, donde están implícitos los principios de conservación de los recursos pesqueros y protección del medio ambiente.

La incorporación y aplicación de los principios de la economía social de mercado y de desarrollo sostenible en el sector pesquero no aparece como estrategia global en el Plan preparado por el Ministerio, pero está claramente sustentada por las medidas de política económica nacional y sectorial recientemente adoptadas.

La adopción de la doctrina de la economía social de mercado como marco conceptual para la formulación y aplicación de la política económica se concreta y se explica en numerosos documentos oficiales, en particular en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo No. 757/91). Esta Ley, en su Título VI- De la seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente, establece en su Artículo 49 que: "El Estado estimula el equilibrio racional entre el desarrollo socio-económico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales, garantizando la debida seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente ...".

Por su parte, la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Pesquero (Decreto Legislativo No. 750/91) intenta trasladar los principios y las disposiciones de la Ley Marco antes mencionada tomando en cuenta las peculiaridades sectoriales, y en tal sentido contiene en su texto referencias a los principios de desarrollo sostenible. El Artículo 2, al enumerar los principios y objetivos que enmarcarán la promoción de inversiones en las actividades pesqueras y acuícolas, dice en el inciso a): "Los recursos hidrobiológicos por su naturaleza son autorrenovables pero extingüibles, razón por la cual se hace necesario su manejo integral y explotación racional."

También el Artículo 3 de la Ley dice textualmente: "El Estado promueve e incentiva el desarrollo de la investigación científica y tecnológica que realizan las instituciones especializadas del Sector Pesquero, propiciando la participación de la cooperación nacional e internacional con el fin de contribuir al desarrollo socio-económico, el uso sostenido de los recursos hidrobiológicos y la conservación del medio ambiente."

Como el sector está todavía en un proceso de cambio, que llevará a modificaciones más o menos profundas en la estructura, papel y modo de operación de sus componentes, se recomienda que una vez finalizado el proceso de adaptación del marco de política económica sectorial al respectivo marco nacional, se proceda a hacer un análisis cuidadoso y si se da el caso, se hagan los reajustes pertinentes a los lineamientos estratégicos que fundamentan acciones y medidas específicas.

¹ En su 94 período de sesiones, el Consejo de la FAO, al examinar las políticas, programas, presupuesto y actividades de la Organización tendientes a contribuir al desarrollo sostenible, utilizó la siguiente definición: " el desarrollo sostenible, es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable...".

7.5 Privatización en el sector pesquero

En los lineamientos generales de política pesquera se reconoce la necesidad de mejorar la eficiencia operativa y económica de las entidades que conforman el sector público pesquero, y aunque no se señala explícitamente en los lineamientos de política sectorial, en la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado se dan pautas para la privatización parcial o total de las mismas. Por lo tanto, como parte de su programa de privatización y reorganización del aparato estatal, el Gobierno deberá decidir en algún momento sobre el futuro de las empresas e instituciones del Estado que participan en las distintas fases de la actividad pesquera, revisando sus objetivos, funciones y formas de organización y operación. Esto requerirá un cuidadoso análisis de las diversas opciones, y de la conveniencia, ventajas y desventajas, y posibles modalidades para transferirlas total o parcialmente al sector privado con el máximo beneficio para la Nación, o para retenerlas y hacerlas más eficientes y capaces de hacer frente a sus obligaciones y funciones dentro de la nueva política pesquera.

Uno de los principales fundamentos para actuar la privatización total o parcial de las empresas del Estado es el reconocimiento de que la actividad empresarial del Estado no ha arrojado resultados económicos y financieros satisfactorios, y que más bien ha tenido efectos negativos que se han reflejado en el alto costo de los productos y servicios que provee y en el aumento del déficit fiscal, con el consiguiente impacto inflacionario. Si se reconoce que el Estado no tiene la capacidad para revertir esta situación, bajo la actual política económica parece haber pocas alternativas a la privatización total o parcial de las empresas pesqueras del Estado.

Sin embargo, sobre el particular cabe señalar que si la política actual de reestructuración del aparato estatal da resultado, y el Estado logra desarrollar mecanismos adecuados que permitan o, mejor, obliguen a que sus empresas sean operadas y administradas con criterios exclusivamente técnicos y empresariales, no hay razón para que las mismas no reporten beneficios económicos y financieros si es que intervienen en una actividad que para otros es o puede ser rentable. De no ser así, se justificaría que el Estado retenga bajo su control directo o indirecto sólo aquellas empresas que tienen un fin estratégico, social, regulador, certificador o promotor, y cuyas actividades no pueden ser realizadas convenientemente por otros sectores.

En cuanto a PESCA PERU, es probable que por su tamaño, importancia económica, y volumen de su producción, el mantenerla en el sector oficial y el continuar con la presencia del Estado en la producción y venta de harina y aceite de pescado pueda obedecer a criterios de macro-economía nacional, de estrategia de desarrollo interno, o de seguridad nacional. Técnicamente la empresa participa en una actividad productiva muy rentable que no depende de la participación directa y activa del sector oficial para su realización y evolución. Pero, por lo mismo que es una actividad rentable, hay pocos motivos para dudar que si el Estado la retiene y logra hacerla funcionar con criterios exclusivamente técnicos y empresariales, esta empresa pueda rendir beneficios al país equivalentes y posiblemente mayores que los que produciría en manos del sector privado nacional o extranjero.

En caso de optarse por la transferencia total o parcial de PESCA PERU al sector privado, habrá que tener en cuenta las ventajas y desventajas que puede tener para el país la presencia de una empresa tan grande en un sector tan importante, así como las consecuencias en cuanto a flexibilidad operativa si es que se la divide en varias empresas más pequeñas. Además, de actuarse una transferencia total o parcial al sector privado, hay que tener en cuenta que con ello no sólo se estarían transfiriendo los activos y pasivos de la empresa, sino también se transfiere el derecho a participar en la explotación de un recurso natural renovable de la Nación, con lo cual quien adquiere PESCA PERU adquiere también el privilegio a participar con cierto carácter de exclusividad en una actividad altamente rentable, que explota un bien de propiedad común.

En cuanto a EPSEP está claro que el concepto de una empresa estatal con el mandato de desarrollar la comercialización interna de los productos pesqueros y de regular precios y cantidad de pescado disponible en el mercado nacional no es congruente con la actual filosofía económica del Gobierno. Además, el pasivo acumulado de 7 millones de dólares EEUU es indicativo del pasado poco exitoso en la administración de esta empresa, y no hay indicaciones de que las futuras operaciones de EPSEP puedan ser económicamente más eficientes que una empresa normal del sector privado. Donde EPSEP sí podría desempeñar una función clave es en los programas de alimentación social, donde la intención es hacer llegar pescado a precios accesibles a las clases populares. Sin embargo, aun esto debería ser materia de un estudio detallado y específico donde se consideren las necesidades del

programa, la capacidad del EPSEP y la relación costo-beneficios en comparación con posibles arreglos alternativos.

En cuanto a FLOPESCA, la misión no pudo encontrar ningún fundamento que bajo la actual política económica justifique su permanencia bajo el control o administración del Estado. Como en el caso de PESCA PERÚ al actuar la transferencia de los activos y pasivos de esta empresa habrá que valorizar también la transferencia que implícitamente se hace del derecho a participar en la explotación de determinados recursos pesqueros del país. (Por Decreto Supremo No. 002-92-PE del 26 de Enero de 1992 se decretó la disolución de FLOPESCA, y actualmente se encuentra en liquidación).

En cuanto a CERPER, muchas de sus funciones y responsabilidades ya se han transferido o se han abierto a la participación del sector privado, con lo cual la empresa retiene la responsabilidad de actuar como única autoridad sanitaria del sector pesquero y como único organismo oficial del Estado responsable de la inspección, control y certificación de la calidad de los productos hidrobiológicos en general. En cuanto a las otras actividades que le fueron propias, ahora tendrá que competir en igualdad de condiciones con el sector privado.

En cuanto a las instituciones estatales del sector pesquero, como el ITP, IMARPE, y el CEP-Paita, está claro que, o cumplen un fin estratégico en el desarrollo del sector pesquero, o tienen una función social y de promoción de las actividades pesqueras en el país. En cualquiera de los casos deben permanecer parcial y en algunos casos totalmente como instituciones estatales o para-estatales.

El IMARPE junto con el Ministerio de Pesquería cumple una función estratégica en la investigación, ordenación y planificación del desarrollo de la pesca en el país. Función que como se explica en la Sección 8 siguiente no puede ser transferida a otros sectores.

Por la función clave que cumple, el IMARPE debe contar con los medios necesarios para cumplir con su mandato y responsabilidad, y además se le debe garantizar la independencia y autonomía administrativa y económica suficientes para que pueda proporcionar un asesoramiento técnico-científico imparcial y objetivo bajo cualquier circunstancia previsible. Por las mismas razones, el IMARPE y sus investigadores deben asumir mayor responsabilidad por el impacto que puedan tener los resultados de sus investigaciones, y por los aciertos y errores en que puedan incurrir en el cumplimiento de sus funciones. Se recomienda por ello que se den los pasos necesarios para que el IMARPE cuente con los medios legales, materiales y humanos que requiere, pero también el Instituto debe asumir plenamente la obligación que tiene de utilizar la mejor información científica y técnica disponible para asegurar que su asesoramiento al Gobierno sea oportuno, concreto, aplicable a la condición vigente, y que responda a las necesidades de los niveles de toma de decisión.

Es deseable y recomendable que en el desarrollo de sus actividades el IMARPE mantenga un contacto más estrecho y de interacción continua con el sector empresarial privado y el sector laboral, además de con el sector estatal y universitario, y con la comunidad científica internacional. Sin embargo, se debe asegurar que a partir de esta interacción no se desarrolle una relación de dependencia económica o de otro tipo. Para ello, el Estado debe asegurar partidas presupuestales suficientes para el desarrollo autónomo y normal de las funciones de investigación científica y técnica del Instituto.

Se puede estimular y promover actividades que permitan al Instituto generar recursos propios para ejecutar ciertas actividades prioritaria, pero al hacerlo se debe tener en cuenta que la función principal de la institución es proporcionar asesoramiento científico y técnico sobre la situación de los recursos pesqueros del país, su estado de explotación, alternativas para la ordenación pesquera, y proyecciones para la planificación del desarrollo pesquero. Estas son actividades que evidentemente interesan al país y a todo el sector, y pueden tener un impacto estratégico en el desarrollo y normativa de la pesca a nivel nacional. Por ello difícilmente podrán ser financiadas por sólo una parte de los grupos de usuarios o grupos de interés que participan en la pesca sin que traten de hacer primar sus necesidades, prioridades e intereses, que no necesariamente serán compatibles con los de la Nación o los de otros grupos. Por ello, para mantener toda su autonomía el IMARPE deberá percibir sus ingresos, al menos aquellos destinados a este tipo de trabajo, en forma autónoma e independiente.

En el caso del ITP es posible que aún manteniéndose como organismo del Estado pueda desarrollar una colaboración más estrecha con la industria, que inclusive puede contribuir al financiamiento de una parte importante de sus programas. El ITP deberá además tener la responsabilidad de desarrollar o adaptar tecnología para la elaboración de productos de bajo costo para

uso en programas sociales del Gobierno o para ponerlos directamente en el mercado, donde puedan ser adquiridos por los sectores de la población de menores ingresos.

El CEP-Paita es también una institución que puede beneficiarse de la contribución financiera, apoyo logístico y participación más activa de la industria y del sector laboral, sin que por ello se vean distorsionados sus fines y objetivos.

8. ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE LA PESCA

Los lineamientos de política pesquera y los dispositivos legales emanados recientemente están llamados a promover la reactivación y regular el desarrollo de la pesca en el país. Estos fijan los principios y objetivos que guiarán las futuras inversiones en el sector pesquero, las que deberán estar orientadas a: asegurar el manejo integral y explotación racional de los recursos pesqueros; coadyuvar a la solución de la problemática alimentaria del país; ejercer la plena ocupación de las aguas jurisdiccionales; aumentar las exportaciones; fomentar la construcción y modernización de la infraestructura pesquera; y, apoyar la actividad pesquera artesanal y acuícola.

Para dar cumplimiento a estos objetivos y principios generales será necesario ejecutar una serie de acciones y desarrollar programas orientados a reforzar, modernizar y fortalecer los diversos subsectores de la pesca en el país. Según la orientación y lineamientos de política económica del Gobierno, se espera que parte de estas acciones y programas sean iniciados, financiados y ejecutados por el sector privado, atrayendo la inversión tanto nacional como extranjera.

Sin embargo, por tratarse de una actividad que explota un recurso renovable de propiedad común, la responsabilidad de algunas de estas acciones y programas no podrá ser asignada al sector privado. Entre ellas figuran las que se refieren a la ordenación y planificación del desarrollo de la pesca en el país.

8.1 Papel del Estado en la ordenación y planificación del desarrollo de la pesca

La ordenación pesquera y la planificación del desarrollo pesquero son disciplinas complementarias, ya que una buena ordenación pesquera (también considerada como planificación de corto plazo) es indispensable para una correcta planificación de mediano y largo plazo (también considerada como planificación estratégica). Asimismo, sin una correcta planificación de mediano y largo plazo será prácticamente imposible que la ordenación pesquera logre objetivos a mediano y largo plazo.

La pesca es una actividad productiva que explota y usufructa uno o más recursos renovables de propiedad común, que pueden ser agotados si no se usan racionalmente. Si se encuentran dentro de sus aguas jurisdiccionales, dichos recursos se reconocen de propiedad de la Nación, y la Ley asigna al Estado en su calidad de depositario de dicho bien común la responsabilidad de asegurar su conservación y explotación racional y sostenible.

Una concepción simplista y un tanto ingenua de la doctrina de la economía social de mercado puede llevar a suponer que la ordenación de la pesca, y en particular la planificación del desarrollo pesquero representan instrumentos superfluos o de poca utilidad e importancia. Por el contrario, las características especiales de la actividad pesquera (propiedad común y rendimientos limitados o finitos de los recursos que explota) y los efectos que pueden tener sus cadenas productivas, hacen que se haga necesario un cierto grado de regulación por parte del Estado para lograr una adecuación medios-fines, al menos en cuanto se refiere a la relación entre la abundancia del recurso pesquero, la captura obtenida, y el esfuerzo invertido para lograrla.

Además de asegurar la conservación de los recursos pesqueros, aun en un sistema liberal con una economía social de mercado es necesario ayudar a crear las condiciones favorables para una verdadera competencia y libre iniciativa privada, y para ayudar a que se aceleren, y evitar que se traben, procesos de desarrollo y crecimiento sostenible del sector. Por su naturaleza y envergadura, estas responsabilidades con respecto a la conservación y desarrollo sostenible del sector escapan al interés inmediato de quienes se dedican a la explotación de los recursos pesqueros, y en todo caso superan la capacidad y proyección y combinación de objetivos del sector privado. En consecuencia, es el Estado quien está llamado a jugar un papel decisivo en este proceso mediante una adecuada ordenación y planificación de la pesca. Por ello, se recomienda que el Estado refuerce su capacidad de ordenar y planificar el desarrollo de la pesca en el país.

Aunque parezca contrario a la doctrina de la economía social de mercado y al programa de reducción del gasto público adoptado por el Gobierno, se deberá reforzar significativamente la capacidad del Estado para que pueda obtener y usar adecuada y oportunamente información y asesoramiento sobre una serie de aspectos, como son: el estado de los recursos pesqueros, la situación de las diversas pesquerías, el estado de la flota, desarrollo y tendencias de los mercados internos y externos, nuevas tecnologías de captura y procesamiento, tipos y modalidades de utilización del pescado y productos pesqueros, nivel y posibilidades de empleo en el sector, legislación pesquera, métodos de monitoreo, control y evaluación de la pesca, entre otros. Para ello el Estado necesita tener acceso a, o contar con medios de comunicación y análisis más eficientes, y personal selecto con conocimientos especializados y amplia experiencia en una variedad de temas que le permita cumplir adecuadamente con las funciones que le corresponde.

8.2 La planificación pesquera

Para que sea efectiva, la planificación del desarrollo de la pesca debe tener un enfoque flexible y debe contar con la participación amplia de los principales agentes del sector. Por ello debe funcionar como un sistema dinámico que no sólo produzca planes sino que esté capacitado para ajustarlos y actualizarlos según proceda, además de producir análisis de coyuntura y proveer el asesoramiento respectivo a los niveles de decisión del Gobierno.

Como ya se expresó en una misión similar de la FAO que tuvo lugar en 1986, el Perú fue uno de los primeros países de América Latina en establecer un sistema formalizado de planificación pesquera. Este ha estado a cargo de la Oficina de Planificación del Ministerio de Pesquería, y ha sido debidamente integrado al sistema nacional de planificación, cuyo organismo rector es el Instituto Nacional de Planificación (INP).

Como parte del sistema nacional, la Oficina de Planificación del Ministerio de Pesquería ha elaborado planes operativos sectoriales anuales y, con menos frecuencia, planes de mediano y largo plazo. Consecuentemente, esta oficina cuenta con personal que conoce y maneja adecuadamente los sistemas y procesos de planificación en su sentido formal, tal como está establecido en los manuales administrativos existentes. Sin embargo, se aprecia que no hay en estos momentos la capacidad para adoptar un enfoque más flexible y de participación más amplia y documentada con los otros agentes del sector. Por ello se recomienda que se refuerce y amplíe su capacidad para que esté en mejores condiciones para hacer análisis de coyuntura y para proporcionar un asesoramiento más dinámico a los niveles de decisión.

Como también ha ocurrido en otros países, en el Perú la planificación pesquera ha recibido una prioridad y ha tenido un uso que ha ido variando según las orientaciones y modalidades adoptadas por cada gobierno, y el énfasis y estructuras (pública, social o privada) predominantes en el momento, que como ya se mencionó han sido muy cambiantes.

Bajo la situación actual del sector pesquero peruano y a la luz del enfoque de política pesquera adoptado de economía social de mercado, donde se prevé que el Estado juegue un papel subsidiario en la actividad productiva y en la promoción de la misma, se hace más necesario el reforzamiento de la planificación pesquera. Dentro de un sistema de planificación estratégica, el Ministerio de Pesquería deberá fortalecer su capacidad de análisis sectorial permanente, de análisis de coyuntura, y de formulación, control y evaluación de programas y proyectos. Este reforzamiento de la planificación pesquera en el Ministerio de Pesquería debería además ser complementada con el reforzamiento de la capacidad de planificación de corto plazo, u ordenación pesquera. Para ello se propone un proyecto de reforzamiento institucional del MIPE.

Como parte de cualquier programa o proyecto para reforzar la capacidad del Ministerio de Pesquería para ordenar y planificar el desarrollo de la pesca en el país, se deberá tener como prioridad principal el perfeccionamiento y actualización del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero. Este plan de desarrollo debe dar particular atención a la reestructuración del sector pesquero oficial y a la renovación, modernización, y ordenación de la flota pesquera, las industrias de procesamiento de pescado y productos pesqueros, la comercialización y mercadeo interno y externo, y el mejoramiento de la infraestructura de desembarque y almacenamiento, principalmente.

Se deberá además tener en cuenta que con los nuevos lineamientos de política económica y el nuevo régimen jurídico de la pesca se habrán removido algunos obstáculos e impedimentos al desarrollo

sostenible del sector, pero también es muy probable que surjan otros, no previstos originalmente. Por ello, el Plan de Desarrollo debe ser flexible y, sobre todo al principio, requerirá reajustes periódicos para adaptar no los lineamientos de política, pero sí las acciones y directrices específicas a seguir.

El estancamiento y retraso en el desarrollo que ha sufrido la pesca en el Perú está asociado con los problemas de estabilidad política y económica que han afectado al país en los últimos años, y con el carácter cambiante y muchas veces errático de los lineamientos de política pesquera y normas específicas que lo han regido, y que a los niveles de ejecución y producción oficiales y privados se han manifestado en la falta de reglas de comportamiento y funcionamiento claras y constantes. Esto debe ser modificado y corregido si se quiere asegurar un crecimiento y desarrollo orgánico del sector pesquero. Por ello se recomienda dar mayor estabilidad y continuidad a los planes y programas de desarrollo del sector, y más coherencia y constancia a su aplicación.

La estabilidad del ambiente político, social y económico en el cual se desarrolla el sector deberá recibir una alta prioridad, y se debe tratar de que el Plan de Desarrollo Pesquero tenga una mayor reconocimiento y vigencia en el tiempo. Si es posible debe estar destinado a tener una duración mayor que la determinada por los períodos electorales, y ciertamente debe durar más que lo que han durado los planes de desarrollo y lineamientos de política pesquera emanados en los últimos años y que han ido cambiando cada vez que cambiaba la Alta Dirección del Sector. Para ello, se deberá asegurar que en la preparación del Plan de Desarrollo Pesquero participen y contribuyan activamente los diversos usuarios y grupos de interés que intervienen en el sector, y que el mismo sea respaldado por los Poderes del Estado al más alto nivel.

8.3 La ordenación pesquera

Como ya se mencionó, la ordenación pesquera, también definida como planificación de corto plazo, es un complemento indispensable para una correcta planificación de mediano y largo plazo o planificación estratégica. En el Perú estas funciones han reposado en parte en la Dirección General de Extracción del Ministerio de Pesquería, que en algunas épocas llegó a tener una amplia responsabilidad en este campo, pero que por lo general ha funcionado como un simple órgano regulador y fiscalizador de las actividades pesqueras, encargado de cumplir y hacer cumplir las disposiciones que sobre la materia emanaba la Alta Dirección del Ministerio.

El personal del Ministerio de Pesquería dedicado a estas funciones por lo general conoce los fundamentos básicos y tiene cierta experiencia en la aplicación y control del cumplimiento de las principales medidas de regulación y ordenación pesquera, como son las cuotas de captura, vedas estacionales y zonales de diverso tipo (para proteger juveniles, desovantes, o fauna acompañante), tipo y tamaño de artes y aparejos de pesca, tamaño de malla y tallas mínimas en las capturas. Sin embargo, se aprecia que por lo general no se conocen o no se aplican los principales criterios y principios para la ordenación racional de la pesca y el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros. Tampoco parece haber un buen conocimiento de los principales métodos y modelos para determinar los montos y modalidades de explotación que aseguren este óptimo aprovechamiento de los recursos pesqueros.

Las deficiencias en la información de base sobre el estado y proyecciones de los diversos aspectos de la pesca, el pobre análisis de alternativas y falta de lineamientos de política pesquera claros, coherentes y estables, han contribuido a que la ordenación pesquera en el Perú haya funcionado muy pobremente. Se puede apreciar que el proceso de toma de decisiones en materia de ordenación pesquera ha estado basado en parte en información y análisis técnico-científicos, que por lo general se han limitado a los estudios sobre la biología y abundancia de los recursos pesqueros que produce el IMARPE, pero parece que en gran medida las decisiones se han basado en la necesidad inminente de resolver coyunturas políticas y reducir conflictos y presiones causadas por los distintos grupos de interés. Esto ha contribuido que en muchos casos las medidas de ordenación pesquera hayan respondido a objetivos de muy corto plazo, no necesariamente compatibles con los objetivos a más largo plazo de la planificación estratégica del desarrollo de la pesca.

Se recomienda por ello, que como parte de los proyectos o programas de reforzamiento institucional del Ministerio de Pesquería, se incorpore una fuerte componente para dar asesoramiento y capacitación en ordenación pesquera. Estos deberán estar orientados a difundir los principales criterios para una adecuada ordenación de la pesca y un óptimo aprovechamiento de los recursos pesqueros, así como de los modelos, métodos y procedimientos para compatibilizar estos criterios y principios con los lineamientos de política económica y política pesquera del país, tomando en cuenta no sólo los aspectos

biológicos sino además los ambientales, económicos y sociales vinculados con la pesca. Por ello se propone que estos conceptos se incorporen en el proyecto de reforzamiento institucional del MIPPE, al que ya se hizo referencia, así como en el proyecto de reforzamiento institucional el IMARPE al que se hace referencia a continuación. Además, en el Anexo 8 se incluye un resumen de los principales criterios y principios que se recomienda sean seguidos para asegurar una ordenación racional y aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros.

Con mucha frecuencia se ha hecho reposar en el IMARPE la responsabilidad de fijar las medidas de ordenación de la pesca para lo que se ha tenido que basar en sus estudios de los aspectos biológicos y ambientales, cuando en realidad las decisiones adoptadas respondían más bien a aspectos y criterios de tipo económico y social, no necesariamente bien fundamentados y analizados. Lo que agrava aun más la situación es que inclusive los informes y estudios producidos por el IMARPE son a veces incompletos y poco fundamentados por la falta de datos, información y análisis más profundos.

Al igual que el resto del sector, el IMARPE ha dejado de desarrollar y se ha estancado en algunos aspectos, y en cierta medida ha ido perdiendo su capacidad de captación, procesamiento y análisis de información y datos, y presentación de resultados. La situación en cuanto a los requerimientos de la ordenación pesquera se hace sin embargo más crítica cuando se trata de analizar el impacto y alternativas sociales y económicas en áreas que están fuera del campo de acción de instituciones como el IMARPE.

Por ello, para mejorar el proceso de toma de decisiones se recomienda que se dé más énfasis a los estudios ambientales, biológicos y de los recursos que realiza el IMARPE, el que tendrá que ampliar y mejorar su capacidad científica para poder ofrecer resultados más confiables, mejor sustentados y con un mejor análisis de alternativas. Pero además, en este proceso de toma de decisiones se debe hacer intervenir en forma más activa a expertos y representantes de los sectores económicos y sociales, a quienes se les debe exigir el mismo tipo de sustento y rigor técnico-científico en sus análisis y conclusiones. Se recomienda por ello que en el proceso de formulación y ejecución de las medidas de ordenación pesquera participen representantes de todos los grupos de interés, incluyendo el Gobierno, administradores, empresarios, científicos, armadores, industriales, pescadores, políticos y consumidores en general y, si se cree conveniente, en circunstancias especiales se puede invitar a participar a representantes de la comunidad científica y técnica internacional para ayudar a resolver problemas particularmente complejos.

8.4 La investigación pesquera

La investigación pesquera, y sobre todo aquella que tiene por finalidad determinar la biomasa, dinámica poblacional, rendimiento, captura potencial, distribución y comportamiento de los recursos pesqueros tiene una importancia estratégica y representa unos de los pilares fundamentales e indispensables para una adecuada ordenación y planificación del desarrollo de la pesca. Por sus características, ésta es también una responsabilidad que compete al Estado, pero que en los últimos años ha descuidado y relegado con consecuencias negativas apreciables en la capacidad operativa y producción científica del IMARPE, organismo del Estado responsable por ley de llevar a cabo este tipo de investigaciones.

Aunque puede y debe ser perfeccionada, en términos generales la información que se tiene sobre la abundancia y distribución espacial y temporal de los principales recursos pesqueros que sustentan pesquerías ya establecidas es adecuada para los fines de orientar la planificación del desarrollo de la pesca a mediano y largo plazo. Para estos recursos pesqueros principales y las pesquerías ya establecidas se dispone de estadísticas de desembarque, estudios sobre la estructura y parámetros poblacionales y estimados indicativos de las fluctuaciones de biomasa y del rendimiento potencial, lo que permite dar asesoramiento bien fundamentado y confiable sobre el potencial y perspectivas de desarrollo a mediano y largo plazo bajo condiciones normales.

El asesoramiento lógicamente se hace más difícil cuando hay que tomar en cuenta o hacer frente a cambios marcados en las condiciones ambientales o en las estrategias y modalidades de pesca, o cuando hay que dar asesoramiento específico para acciones a más corto plazo. En el caso de nuevos recursos y pesquerías potenciales o poco desarrolladas, los estimados e información aplicable en la ordenación y planificación pesquera son mucho más limitados, y por lo general insuficientes para estos fines. Sin embargo, a través de los años el IMARPE ha colectado y acumulado un gran volumen de datos e información básica, que si son debidamente analizados podrían servir para ampliar el conocimiento de estos otros recursos y pesquerías poco desarrolladas.

Como ya se señaló, hay ciertas deficiencias en la provisión de asesoramiento específico para la ordenación y planificación pesquera a corto plazo, sobre todo de aquel que pueda permitir un mejor análisis de opciones y alternativas al momento de la toma de decisiones. Esto se aprecia en especial en aquellas pesquerías que por su grado de desarrollo e importancia económica requieren de acciones decididas y oportunas; que pueden ser de promoción, si se trata de recursos sub-explotados, o de restricción y hasta desaliento de nuevas inversiones si se trata de recursos ya fuertemente explotados.

Debido a sus continuas pérdidas de personal calificado, su incapacidad para atraer nuevos investigadores bien formados, y su falta de presupuesto para operar, el IMARPE ha ido reduciendo su acción en algunas áreas de importancia estratégica para el desarrollo de sus investigaciones. Esta situación ha durado muchos años, y poco a poco se ha ido descuidando y descontinuando en muchos casos la toma de información sobre las capturas y las operaciones de pesca comercial, los muestreos de los desembarques, y la determinación de ciertos parámetros y características poblacionales.

Además, en la asignación de los escasos fondos y financiamiento disponibles del tesoro público o de la asistencia internacional, el Instituto ha ido dando más prioridad a la operación de sus barcos de investigación, el BIC Humboldt y el BIC SNP-1, y a las investigaciones en el mar. A pesar de su alto costo se ha dado mayor prioridad a la realización de cruceros oceanográficos para investigar las condiciones ambientales, cruceros de evaluación de recursos demersales con redes de arrastre (por método del área barrida), y cruceros de evaluación electro-acústica y con menor frecuencia de producción de huevos para investigar los recursos pesqueros pelágicos.

Con ellos el Instituto colecta gran cantidad de datos y muestras que difícilmente tiene tiempo y personal suficiente para procesar y analizar adecuadamente. Lo que en todo caso se hace a costo de reducir aun más la disponibilidad de personal y medios para hacer uso de otras fuentes de información y datos, como son los desembarques y operaciones de las flotas comerciales, y la propia literatura técnica y científica nacional e internacional.

Reforzamiento de la investigación pesquera

Si la reactivación de la pesca en el Perú efectivamente se produce en los plazos e intensidad en que muchos esperan, en breve habrá un fuerte flujo de inversiones y un aumento substancial de la actividad pesquera. Con ello habrá más necesidad de un Instituto capaz de investigar y conocer qué ocurre con los recursos, las flotas, y las operaciones pesqueras en general, y para dar el asesoramiento requerido por el Gobierno para adoptar las medidas de ordenación pesquera más adecuadas. Bajo las condiciones actuales hay el serio peligro de que la reactivación del sector pesquero sorprenda al país sin la capacidad, medios y personal suficiente ni adecuado para que el Estado pueda cumplir con su obligación de investigar, ordenar y planificar la explotación de los recursos pesqueros y el desarrollo de la pesca en el país.

Se recomienda por lo tanto que el Estado refuerce decididamente la investigación pesquera en el Perú, especialmente aquella que realiza el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), a quien se debe dotar de los medios económicos y humanos para operar adecuadamente. La investigación tecnológica, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de tecnología que realiza el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP), también deberá ser apoyada decididamente por el Estado, aunque por su naturaleza y teniendo en cuenta los cambios en política económica, ésta debería contar con la participación más activa y posiblemente en forma compartida del sector privado.

Lamentablemente, el IMARPE ha pasado por un proceso de deterioro que ha durado muchos años, por lo que será muy difícil que a corto plazo pueda recuperar la capacidad de investigación que ha perdido en este tiempo, aún disponiendo de los medios económicos necesarios. Es cierto que la investigación científica requiere de financiamiento, pero tener todos los fondos que se requieren no es suficiente, ya que para hacer investigación pesquera se requiere de investigadores especializados, bien formados y con experiencia en diversos temas específicos, lo que no es fácil formar en poco tiempo ni es fácil de encontrar en el mercado laboral internacional y menos aún en el mercado nacional.

El IMARPE todavía cuenta con unos pocos profesionales bien formados y con amplia experiencia, lo que le ha permitido funcionar hasta ahora a pesar de todas las dificultades. Sin embargo, por el proceso natural de selección la mayor parte de estos profesionales han pasado a ocupar puestos directivos, donde se ve mermada su posible dedicación a la investigación pesquera propiamente dicha. Además, como ya ha venido ocurriendo en el pasado reciente, muchos de estos profesionales alcanzarán

la edad de jubilación o decidirán retirarse prematuramente sin que se hayan formado profesionales más jóvenes, con la suficiente preparación y experiencia para reemplazarlos y hacerse cargo de funciones directivas y de investigación de más responsabilidad en el futuro.

Teniendo esto en cuenta, la estrategia para renovar y reactivar las investigaciones en el IMARPE debe contemplar dos fases. A mediano y largo plazo los esfuerzos deben estar concentrados en la captación de profesionales jóvenes que pueden ser recién egresados, pero seleccionados entre aquellos que más destaquen por su aplicación y rendimiento. En estos nuevos investigadores se debe hacer la inversión de darles capacitación y entrenamiento en la misma sede del Instituto o mediante becas para que sigan estudios de post-grado en universidades u otras instituciones nacionales en el extranjero. Para proteger esta inversión habrá que establecer una fórmula de compromiso para que al fin de su entrenamiento estos investigadores permanezcan al servicio de la institución por un tiempo mínimo, determinado por el costo y duración de su entrenamiento.

Lógicamente, para asegurar que los mejores profesionales aspiren a ingresar y una vez formados permanezcan en la Institución habrá que garantizarles ingresos y condiciones de trabajo adecuados. Lo mismo se aplica con el personal con experiencia y ya capacitado del que se dispone actualmente, y que son quienes contribuirán mayormente a solucionar el problema de la investigación científica pesquera a corto plazo y a crear escuela para el mediano y largo plazo. Sin embargo, en muchas áreas estos profesionales tendrán que ser apoyados por investigadores con más experiencia, posiblemente reclutados a nivel internacional con la ayuda de uno más proyectos de asistencia técnica. Es importante que además de las tareas de investigación propiamente dichas, a estos investigadores y científicos de más experiencia se les exija dedicar parte de su tiempo a la formación y entrenamiento de los profesionales más jóvenes, es decir que vayan formando escuela lo que aparentemente no se ha venido haciendo con efectividad en los últimos años.

Para apoyar este programa de reforzamiento de la investigación pesquera será de gran utilidad contar con la asistencia técnica internacional, para lo cual se sugieren dos proyectos de asistencia técnica. Uno para reforzar al IMARPE en las áreas de mayor interés para la planificación y ordenación de la pesca (Anexo 16), y otro para reforzar al ITP para el desarrollo y transferencia de tecnología pesquera (Anexo 17).

8.5 Papel del sector no oficial

Formalmente el sector no oficial, constituido por el sector empresarial privado y por el sector laboral, no participa directamente en el proceso de toma de decisiones con respecto a la ordenación pesquera y la planificación del desarrollo pesquero. Sin embargo, cada uno a su manera influye y ejerce presión a los niveles correspondientes para que se tomen en cuenta sus necesidades y criterios, y para que se llegue a decisiones que los favorezcan.

Los requerimientos, opiniones y razones del sector no oficial deben ser atendidos y escuchados, e incorporados según corresponda en el proceso de toma de decisiones sobre la ordenación y planificación del desarrollo de la pesca. Pero al mismo tiempo se debe exigir que las razones y fundamentaciones que presentan tengan el mismo rigor, seriedad y respaldo que el que se exige a los otros grupos de interés y usuarios, incluidos quienes se dedican a la investigación científica.

Es muy probable que en el proceso de ordenación y planificación del desarrollo pesquero se note que los distintos grupos de usuarios y grupos de interés (pescadores artesanales, pescadores de la flota industrial, tripulantes, armadores, empresarios, industriales, científicos, tecnólogos, comerciantes, transportistas, astilleros, consumidores, constructores, etc.) aporten argumentos y persigan objetivos diversos y muchas veces contrapuestos. Será la función del responsable de la ordenación y planificación del desarrollo de la pesca el encontrar las fórmulas que reduzcan al mínimo los conflictos entre estos diversos sub-sectores. Esto además contribuirá a dar más estabilidad y apoyo al Plan de Desarrollo Pesquero y a las medidas de ordenación pesquera que se adopten. Será más fácil que el pescador o industrial acepte medidas de ordenación pesquera en cuya discusión ha participado activamente y cuyos argumentos ha entendido y asimilado, y también será más fácil que acate, acepte y apoye los lineamientos y estrategia de desarrollo en cuya formulación ha participado aunque sea indirectamente.

De acuerdo a la nueva política económica, el sector no oficial deberá también jugar un papel clave y más directo en la reactivación del sector pesquero, ya que recaerá en ellos la mayor parte del peso

de renovar y modernizar la maquinaria, equipos y procesos en las fases de extracción, procesamiento y transformación, así como en la comercialización y mercadeo del pescado y productos pesqueros.

9. FLOTA PESQUERA

La flota pesquera peruana está constituida por algo más de 6,000 embarcaciones, que en total tienen una capacidad de bodega acumulada de casi 180 mil toneladas métricas. Dependiendo de los parámetros que se utilicen para calcular el número de viajes por año y el porcentaje de bodega realmente utilizable para la carga de materia prima, se puede estimar que esta flota tiene la capacidad teórica para capturar entre 21 y 32 millones de toneladas métricas de pescado por año. En el Cuadro 2 se detalla la estructura y capacidad de la flota pesquera peruana. Aunque ha sido reducida drásticamente con respecto a la que existía en la década de los años 1960 e inicios de los años 1970, esta capacidad de extracción todavía supera lo que como máximo se podría capturar teniendo en cuenta los estimados del rendimiento potencial de los principales recursos pesqueros conocidos y explotables.

De acuerdo al tamaño de las embarcaciones y al tipo de pesquería que realizan, la flota pesquera peruana está clasificada en: flota industrial, constituida por embarcaciones con más de 30 toneladas métricas de capacidad de bodega; y, flota artesanal, constituida por embarcaciones menores, hasta un máximo de 30 toneladas métricas de capacidad de bodega. La flota industrial se dedica principalmente a la captura de recursos pelágicos y recursos demersales, y representa aproximadamente el 90% de la capacidad teórica de captura instalada; mientras que la flota artesanal se dedica principalmente a la captura de recursos costeros, y representa el 10% restante de la capacidad teórica de captura.

Cuadro 2.-Estructura y capacidad de la flota pesquera que opera en el Perú*

| Tipo de Flota | Número de Embarcaciones | Capacidad de Bodega (tm) | | Capacidad Teórica de Captura ('000 tm) | |
|--------------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------|----------------------------------------|-----------------|
| | | Total | Promedio | Mínimo ° | Máximo + |
| 1. FLOTA INDUSTRIAL | 782 | 159,641 | 204.1 | 19,674.7 | 28,992.5 |
| 1.1 Flota Costera | 745 | 129,628 | 174.4 | 19,088.1 | 28,099.1 |
| a) Flota Costera de Cerco | 658 | 122,577 | 186.3 | 18,312.5 | 26,914.5 |
| - flota de cerco para CHI | 373 | 87,800 | 235.4 | 14,487.0 | 21,072.0 |
| - flota de cerco para CHD | 285 | 34,777 | 122.0 | 3,825.5 | 5,842.5 |
| b) Flota Costera de Arrastre | 87 | 7,051 | 81.0 | 775.6 | 1,184.6 |
| 1.2 Flota Arrastrera de Altura | 31 | 27,863 | 989.8 | 522.2 | 803.1 |
| - flota nacional | 11 | 5,900 | 536.4 | 324.5 | 495.6 |
| - flota extranjera | 20 | 21,963 | 1,098.2 | 197.7 | 307.5 |
| 1.3 Flota Atunera | 6 | 2,150 | 358.3 | 64.5 | 90.3 |
| 2. FLOTA ARTESANAL | 5,362 | 16,426 | 3.1 | 1,806.9 | 2,759.6 |
| T O T A L | 6,144 | 176,067 | 28.7 | 21,481.6 | 31,752.0 |

*Fuente: Ministerio de Pesquería (MIPE), datos de 1989

°Asumiendo 220 días de pesca por año, y respectivamente el 70% y 50% de utilización de la capacidad de bodega por viaje según se trate de pesca para CHI o CHD

+Asumiendo 240 días de pesca por año, y respectivamente el 100% y 75% de utilización de la capacidad de bodega por viaje según se trate de pesca para CHI o CHD

9.1 Estructura y situación de la flota industrial

La flota pesquera industrial está compuesta por un total de 782 embarcaciones (según los registros de 1989) con una capacidad de bodega total de 160,000 toneladas métricas. Esta flota se clasifica a su vez en: flota costera, flota arrastrera de altura, y flota atunera.

La flota industrial costera está constituida por 745 embarcaciones, de las cuales la mayoría (658 embarcaciones, que habrían aumentado a 714 en 1991) son bolicheras que se dedican a la pesca con red de cerco y constituyen la flota costera de cerco, y una proporción menor (87 unidades) constituyen la flota costera de arrastre. La flota costera de cerco se diferencia a su vez en aquella que se dedica a la pesca para la producción de harina y aceite de pescado, o consumo humano indirecto (CHI), y la que se dedica a la pesca para consumo humano directo (CHD).

La flota de cerco para CHI está constituida por 373 bolicheras (que habrían aumentado a 450 en 1991), y tiene una capacidad total de bodega de aproximadamente 88,000 toneladas métricas. La captura de esta flota es destinada exclusivamente a la producción de harina y aceite de pescado, y por ello ninguna de sus unidades tiene bodega aislada o sistema para conservación a bordo.

La flota costera de cerco para CHD está constituida por 285 bolicheras (que habrían disminuido a 264 en 1991), y tiene una capacidad total de bodega de casi 35,000 toneladas métricas. Parte de esta flota tiene bodega aislada, pero no sistema de refrigeración para la conservación de la captura. Al menos en principio esta flota debería surtir de materia prima a las plantas conserveras, pero en la práctica, en los últimos años, la mayor parte de sus capturas también han sido destinadas a la producción de harina y aceite de pescado. Tanto la flota de cerco para CHI como la de CHD se dedican principalmente a la captura de anchoveta y sardina, y con mucho menor frecuencia capturan jurel y caballa.

La flota costera de arrastre está constituida por 87 embarcaciones, con una capacidad de bodega total de poco más de 7,000 toneladas métricas. Esta flota se dedica a la captura de peces demersales con red de arrastre de fondo, y surte principalmente a las plantas industriales que producen pescado congelado. Casi toda la flota tiene bodega aislada, y usa hielo para la conservación de la captura. En sus capturas predomina por su abundancia la merluza, aunque también desembarca con menor frecuencia tollo, raya, cabrilla, y otras especies demersales. La mayor parte de las embarcaciones costeras de arrastre son unidades viejas, diseñadas originalmente como bolicheras para la pesca con red de cerco y que han sido modificadas y adaptadas para la pesca con red de arrastre por popa.

La flota arrastrera de altura está constituida por embarcaciones mayores, que tienen la capacidad de procesar y congelar el pescado a bordo. La flota arrastrera de altura nacional está constituida por 11 unidades, con una capacidad de bodega total de 5,900 toneladas métricas. Son embarcaciones no muy modernas, poco eficientes, están en mal estado de conservación y muchas han dejado de operar por períodos prolongados de tiempo. En este grupo figuran también embarcaciones extranjeras de mayor tamaño, que en número de 20 estuvieron operando mediante convenios en el Perú. El número, términos y modalidad de operación de esta flota extranjera están siendo modificados radicalmente con los nuevos dispositivos legales.

La flota atunera está constituida por sólo 6 embarcaciones con una capacidad de bodega total de 2,150 toneladas métricas. Esta flota se dedica a la pesca con palangre, y captura principalmente atún, barrilete, y varias especies de tiburones.

Flota bolichera

Como se puede apreciar, casi el 85% de la flota pesquera industrial peruana está constituida por embarcaciones bolicheras, que son las que componen la flota costera de cerco. La gran mayoría de estas embarcaciones fueron construidas en la década de los años 1960 e inicios de los años 1970, en la época del gran desarrollo de la pesquería de anchoveta para la producción de harina y aceite de pescado.

En su momento de máximo apogeo, esta flota bolichera llegó a contar con 1,744 embarcaciones (en 1964), este número se redujo luego a 1,500 unidades en 1970, con un total acumulado de más de 240 mil toneladas métricas de capacidad de bodega. Ese año esta flota desembarcó más de 12.3 millones de toneladas métricas de anchoveta en sólo 180 días efectivos de trabajo, y en el año 1971, con casi la misma flota se capturaron 10.3 millones de toneladas métricas en sólo 89 días efectivos de trabajo. Se estima que trabajando a pleno ritmo durante todo el año, con esta capacidad de bodega la flota peruana habría

podido obtener una captura teórica máxima equivalente a unas 80 millones de toneladas métricas, superior a la captura mundial de ese entonces.

Como consecuencia del colapso de la pesquería de anchoveta, y con los sucesivos programas de racionalización y reducción de flota, muchas de estas bolicheras fueron vendidas en el extranjero, dadas de baja, adaptadas para la pesca para consumo humano directo con red de cerco, o fueron convertidas para la pesca de arrastre. Desde entonces se han incorporado muy pocas embarcaciones nuevas a la flota industrial costera.

En general, el 82% de las embarcaciones de la flota industrial tiene más de 20 años de antigüedad, y además de su avanzada edad, se caracteriza por su mal estado de conservación y su equipamiento pobre y antiguo. Esto hace que la manipulación y conservación del pescado no sea de lo mejor, y que los costos de operación sean muy elevados, debido principalmente al alto consumo del combustible y los gastos en reparaciones y mantenimiento. A ello hay que agregar el costo asociado con la restricción en las operaciones y los prolongados períodos de inactividad motivados en parte por la necesidad continua de reparaciones, en parte por problemas laborales, y en parte por el sobre-dimensionamiento de la flota. Estos factores la obligan a operar por turnos, durante temporadas de pesca breves o con cuotas reducidas de captura por viaje para evitar la sobre-explotación de los recursos pesqueros o, sobre todo cuando se trata de pescado para el consumo humano directo, para evitar el aumento desmesurado de la oferta, la saturación de la capacidad instalada para la recepción del pescado en tierra, y la consiguiente caída de los precios.

Todos estos factores contribuyen a disminuir la rentabilidad de la flota, y le resta competitividad para acceder con productos y márgenes de ganancia adecuados al mercado nacional y, sobre todo, a los mercados internacionales. Estos efectos negativos se aprecian sobre todo en la flota arrastrera y en la flota de cerco que se dedica exclusivamente a la pesca para consumo humano directo. En el caso de la flota bolichera que casi en su totalidad se dedica a la captura para la producción de harina y aceite de pescado, los altos costos de operación y reducida eficiencia son compensados por la cercanía de las zonas de pesca, la abundancia de los recursos pesqueros, la facilidad de su captura y el precio relativamente alto y estable pagado por la materia prima, lo que a pesar de todo le permite mantener un margen de rentabilidad aceptable.

La flota bolichera dedicada a la pesca para la producción de harina y aceite de pescado se ha reducido a sólo 373 unidades, y se estima que tiene una capacidad teórica de captura entre 14 y 21 millones de toneladas métricas por año. A esto hay que agregar el esfuerzo de pesca de la flota de cerco para consumo humano directo, que en parte surte a la industria conservera, pero que en la práctica se ha dedicado casi exclusivamente a la captura para la producción de harina y aceite de pescado. Esta flota está constituida por 285 embarcaciones con una capacidad teórica de captura máxima de 4 a 6 millones de toneladas métricas por año.

El tipo de diseño, modalidad de operación y destino de sus capturas, hace que la flota de cerco costera incida principalmente sobre los recursos de sardina y anchoveta. Como ya se indicó, éstos son recursos que ya están plenamente explotados, tienen un potencial máximo de captura variable que en conjunto fluctúa entre los 4 y 6 millones de toneladas por año, lo que no es suficiente para mantener en operación en forma continuada a la flota existente.

A pesar de ser consideradas como parte de una flota industrial, por su antigüedad, mal estado de conservación y falta de equipamiento adecuado, estas embarcaciones tienen por lo general un rango de acción y autonomía muy limitados, lo que no les permite hacer pescas en zonas muy alejadas de la costa, ni cuando hay viento fuerte o el mar está algo agitado. Por ello, tampoco pueden dedicarse a la captura de especies que están un poco más dispersas y alejadas de la costa, como jurel y caballa, que en los últimos años han sido particularmente abundantes. Además, la operación de muchas de estas embarcaciones constituye un riesgo para la tripulación y la inversión realizada.

9.2 Renovación de la flota industrial

Para evitar que la flota peruana quede obsoleta y se haga cada vez menos eficiente y costosa de operar, se recomienda dar inicio a un programa de renovación y reemplazo de la flota pesquera industrial que abarque la mayor parte de la flota costera de cerco, y donde se considere: la renovación y modernización de las embarcaciones que se encuentren en mejor estado, el retiro de las más antiguas, la

incorporación de barcos cerqueros nuevos de 350 y 500 toneladas métricas de capacidad de bodega, y la introducción a nivel piloto de arrastreros de media agua para la pesca pelágica.

En el Anexo 9 se presenta un estudio de factibilidad técnica para la renovación y modernización de la flota pesquera industrial, donde además se hace una explicación más detallada de los diversos aspectos que deben ser considerados en el programa propuesto. Este programa de renovación de la flota industrial deberá ser elaborado por un equipo de varios expertos en la materia, y para ello se propone un proyecto según el perfil que aparece como Anexo 18.

Se estima que a corto y mediano plazo la renovación de la flota pesquera peruana requerirá una inversión total de 455.7 millones dólares EEUU aproximadamente, los que serán necesarios para la construcción de barcos pesqueros y para la adquisición de artes y equipos de pesca nuevos y más modernos. Con la incorporación de barcos nuevos se reducirán los costos de mantenimiento, se mejorará la eficiencia, y la flota estará en condiciones de desembarcar productos de mejor calidad y a un menor costo.

Como parte de este programa de renovación se deberá ir dando de baja las bolicheras más antiguas, reemplazándolas con barcos nuevos. Para este programa se propone que de las 714 bolicheras que según se estima estaban operativas en 1991, se den de baja gradualmente 656, y se les reemplace por 183 cerqueros nuevos más eficientes. Con ello la posible meta podría ser que al cabo de cinco años la flota industrial de cerco cuente con 58 barcos nuevos de 500 toneladas métricas de capacidad de bodega, 125 barcos nuevos de 350 toneladas métricas de capacidad de bodega, y 58 barcos viejos de diversos tamaños parcialmente remodelados. A más largo plazo, el programa de renovación de la flota debe prever que a medida que vayan alcanzando el límite de los 20 años de edad, los barcos más antiguos también sean reemplazados por barcos nuevos más modernos.

Parte de los recursos pelágicos del mar peruano que todavía están sub-explotados, como jurel y caballa, se distribuyen con frecuencia a más de 100-120 metros de profundidad, donde no pueden ser capturados con red de cerco. Por ello se recomienda complementar el programa de renovación de la flota dando inicio a un proyecto piloto para la introducción de la pesca pelágica de media agua y la construcción de 2 ó 4 arrastreros de media agua, diseñados para la pesca pelágica de acuerdo a las condiciones locales. Estos podrían ser barcos de 40 a 50 metros de eslora, motor de 1,750 cv, bodega aislada de 400 metros cúbicos de capacidad con sistema de refrigeración con agua de mar recirculada (sistema RSW), y una autonomía de 14 días. Se estima que incluyendo maquinaria y equipo moderno de navegación, detección y pesca, cada embarcación tendría un costo aproximado de 3 millones de dólares EEUU.

Como ya se ha mencionado, la flota industrial tiene una capacidad teórica de captura que supera ampliamente los límites máximos de captura permisible de los principales recursos del mar peruano, así como la capacidad de recepción y procesamiento de las plantas existentes, que se estima en casi 18.0 millones de toneladas métricas por año. Por lo general se justifica y es plenamente aceptable un cierto sobre-dimensionamiento de la capacidad de captura de la flota (y de la infraestructura en tierra) si se pretende explotar los recursos plenamente, manteniendo las capturas a nivel del máximo permisible mientras se tiene que hacer frente a períodos de paralización obligados por los ciclos de mantenimiento y reparación de rutina o por causas naturales (mal tiempo, migración de los recursos, protección de juveniles, etc.). Sin embargo, este sobre-dimensionamiento debe ser controlado y ajustado en función a las condiciones y necesidades locales para evitar la sobre-pesca y otras consecuencias sociales y económicas de la sobre-capitalización excesiva. El exceso de flota provoca una excesiva presión de pesca sobre el recurso, además de ser fuente de conflictos y presiones sobre las autoridades de la pesca para que permitan pescar más a toda costa, aún cuando hay peligro de un colapso.

Al mantener controlado y regulado el tamaño de la flota se reduce la necesidad de aplicar restricciones a las operaciones de pesca, como son los períodos de veda, semanas cortas, y otras medidas de regulación para reducir la capacidad o el tiempo efectivo de operación de la flota sobre-dimensionada. Por ello se considera indispensable y se recomienda que el programa de renovación y modernización de la flota pesquera industrial sea acompañado de un programa de reemplazo, donde se amplíe lo contemplado por la legislación vigente y por cada barco nuevo se dé de baja más barcos viejos, hasta reducir la flota de 714 a 241 unidades.

Como se explica en la Sección 9.5, que sigue, se recomienda que paralelamente al programa de renovación y modernización de la flota pesquera industrial se racionalice el sistema de concesión de

autorizaciones, permisos, o licencias de pesca, de forma que su concesión y renovación se haga en función a las embarcaciones plenamente operativas, además de tomar en cuenta otros criterios que aseguren una adecuada reglamentación del acceso a la pesca y una justa captación y distribución de los beneficios que produce.

Con la renovación y modernización de la flota industrial se deberán incorporar equipos de navegación, de detección, y de pesca más modernos y sofisticados, y para proteger esta inversión y asegurar que este nuevo aporte sea plenamente aprovechado, será necesario contar con personal calificado. Por ello se recomienda desarrollar un programa de entrenamiento y capacitación de patrones de pesca y pescadores, que les permita adquirir rápidamente la destreza y experiencia necesaria para poder operar e interpretar correctamente los nuevos instrumentos y equipos de navegación, detección, captura y operación a bordo.

Es de prever que la renovación y modernización de la flota pesquera industrial lleve a un cambio posiblemente radical en la relación costo-productividad que existe actualmente entre la inversión de capital (en casco, equipos, aparejos y materiales) y la fuerza laboral. Es evidente que las nuevas embarcaciones requerirán menos personal pero más especializado. Esto llevará a una reducción del volumen de empleo y un aumento del nivel profesional y de especialización requerido, con posibles cambios en los esquemas de compensación salarial. Por ello se recomienda que además de estudiar una revisión de la estructura salarial con las partes interesadas, se proceda a la formulación de un programa de reubicación, retiro voluntario o jubilación anticipada que permita reducir el costo social para aquellos patrones, pescadores y tripulantes que seguramente serán desplazados con la renovación y modernización de la flota pesquera.

Se recomienda asimismo que la renovación y reemplazo de la flota pesquera industrial se haga en forma programada, tratando de espaciar la construcción e ingreso de nuevas unidades en plazos razonables. Esto permitirá asegurar un trabajo más estable y continuado a los astilleros locales y sus trabajadores, con efectos también beneficiosos en las áreas de los servicios auxiliares, provisión de equipo y materiales de pesca, y otras industrias relacionadas con el sector. Además, la renovación programada de la flota permitirá instaurar más fácilmente los programas de capacitación y perfeccionamiento y de reubicación, retiro o jubilación anticipada que se proponen para reducir los posibles desajustes sociales causados por la reducción de la flota y la incorporación de embarcaciones nuevas y más modernas.

9.3 Situación de la flota artesanal

La flota artesanal está constituida por unas 5,362 unidades con una capacidad de bodega total de 16,426 toneladas métricas (según datos de 1989). De acuerdo a la clasificación que se usa en el Perú, todas las embarcaciones hasta un máximo de 30 toneladas métricas de capacidad de bodega son consideradas como artesanales. Sin embargo, en esta categoría predominan embarcaciones de menor tamaño, por lo que la capacidad de bodega promedio de esta flota es de sólo 3.1 toneladas métricas.

Más del 90% de estas embarcaciones tiene propulsión a motor, y el resto tiene propulsión a remo o vela. Entre las embarcaciones que tienen propulsión a motor predominan las lanchas, que son embarcaciones mayores de 10 metros de eslora; los botes, con una eslora entre 6 y 9 metros; y las chalanas, que por lo general tienen una eslora menor de 6 metros. Las embarcaciones con propulsión a remo o a vela pueden ser de diversos tipos, y predominan las denominadas chalanas, balsillas, pangas, faluchos, zapatos, y el caballito de totora.

Aproximadamente el 60% de las embarcaciones de la flota artesanal usa redes de enmalle, el 25% usa líneas, el 10% usa redes de cerco, y el 5% restante se dedica a la recolección de mariscos. Esta flota se dedica principalmente a la pesca para consumo humano directo al estado fresco, y captura principalmente recursos costeros y mariscos, aunque también captura especies demersales y pelágicas, incluyendo pelágicos mayores, cuando se encuentran cercanos a la costa.

De acuerdo a su capacidad teórica de captura, esta flota podría desembarcar hasta un máximo de casi 2.8 millones de toneladas métricas de pescado por año, pero su producción real es mucho menor. En el pasado, en años en que hubo una abundancia particularmente alta de ciertos recursos pesqueros y condiciones de mercado favorables, esta flota llegó a desembarcar hasta medio millón de toneladas métricas de pescado por año. Sin embargo, en los últimos años los desembarques totales de la flota

artesanal han sido de aproximadamente 250 mil toneladas métricas por año, constituidas principalmente por pescado fresco para el consumo humano directo, destinado casi todo al mercado interno.

9.4 Renovación de la flota artesanal

La flota artesanal tiene también una edad promedio muy avanzada, está pobremente equipada y en mal estado de conservación, y necesita ser modernizada y renovada. Sin embargo, esta flota también está considerablemente sobre-dimensionada en relación al potencial de algunos recursos que explota y a la capacidad instalada de recepción y utilización en tierra. Por ello, cualquier incremento en el tamaño o capacidad de la flota actual debe ser analizado cuidadosamente teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos pesqueros y la capacidad de desembarque, recepción y mercadeo de las capturas.

Tal como está, la flota artesanal parece tener la capacidad suficiente como para satisfacer la demanda interna actual de pescado para consumo fresco, y la que se pueda proyectar hacia el futuro inmediato. Sin embargo, para mejorar cualquier flota y mantenerla operativa y eficiente, es necesario que se vayan reemplazando las embarcaciones más viejas y en peor estado de conservación. Esto se hace particularmente necesario si se quiere aumentar el volumen y mejorar la calidad de las capturas de la flota artesanal, ya sea para satisfacer el mercado interno o para acceder con mejores posibilidades de éxito al más rentable pero más exigente mercado de exportación. Por ello se recomienda dar inicio a un programa de reemplazo con nuevas embarcaciones para la renovación de la flota artesanal.

Los análisis de rentabilidad económica de varios tipos y tamaños de embarcaciones para la flota artesanal indican que los factores que tienen más influencia en la rentabilidad son el costo del barco y de las artes de pesca, el precio de venta del pescado en muelle, la eficiencia de operación expresada en número de días de pesca por año, y la relación o tasa captura/capacidad de bodega. La duración del viaje no parece ser un factor importante, ya que por la cercanía de las zonas de pesca rara vez es necesario hacer viajes de más de 12 horas de duración. Si el pescado es abundante las embarcaciones normalmente pueden llenar su bodega dentro de este tiempo aunque estén mal equipadas, pero es cuando el pescado es menos abundante, está disperso, o las condiciones para la pesca no son óptimas que se notan decididamente las ventajas de contar con una embarcación y equipo más moderno, y que asegure mayor autonomía y seguridad en la navegación, lo que es raro encontrar en la flota actual.

Por ello se recomienda que las nuevas embarcaciones que se incorporen a la flota artesanal cuenten con equipo más moderno que les permita pescar aún cuando la pesca está dispersa o escasa y alejada de la costa. Deben tener la posibilidad de emplear una variedad mayor de artes de pesca, y contar con equipo electro-acústico para la detección de peces, equipo de navegación, y equipo hidráulico para las maniobras a bordo. Además, las embarcaciones deberán ser construidas y equipadas para operar con seguridad a mayor distancia de la costa y por períodos mayores de 12-14 horas, y deberán contar con bodegas aisladas y forradas con fibra de vidrio para la conservación de sus capturas.

El Ministerio de Pesquería ya ha tomado algunas acciones en este sentido a través de un programa administrado a través del Fondo de Reactivación del Sector Pesquero (FONRESPE), en el cual se había considerado la construcción de embarcaciones para la flota artesanal y el ofrecimiento de créditos del Gobierno a los pescadores para la compra de las nuevas embarcaciones. (Mediante Decreto Legislativo No. 750 del 8 de Noviembre de 1991, el Gobierno dispuso la fusión del Fondo de Desarrollo Pesquero Artesanal, del Fondo de Reactivación del Sector Pesquero (FONRESPE), del Programa de Infraestructura Pesquera Artesanal, y del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Pesquera. De acuerdo al Decreto Legislativo los mecanismos para la fusión serán establecidos por el Ministerio de Pesquería mediante Decreto Supremo).

Este programa cuenta con 63 embarcaciones, que se han quedado a medio construir porque el FONRESPE no disponía de fondos para terminarlas. Estas son 30 embarcaciones de metal de 30 toneladas métricas de capacidad de bodega y 33 botes de madera de 10 toneladas métricas de capacidad de bodega. Como parte del programa se ha considerado también dotar a todas las embarcaciones con equipo electro-acústico e hidráulico, además de dotar a las embarcaciones de metal con bodega aislada y sistema de refrigeración con agua de mar recirculada (sistema RSW).

Debido a su mal estado de conservación, avanzada edad, pobre equipamiento, y reducida eficiencia particularmente en períodos de baja abundancia, la flota artesanal peruana necesita ser modernizada y renovada. Por ello se recomienda continuar y ampliar el programa de renovación y reemplazo de la flota pesquera que fuera iniciado por el Ministerio de Pesquería a través del FONRESPE.

En el Anexo 10 se incluye un estudio de factibilidad para la modernización y renovación de la flota artesanal, con una descripción más detallada de los aspectos técnicos de las embarcaciones propuestas. Para llevarlo a cabo es necesario que se dote al Ministerio de Pesquería con los fondos suficientes para continuar con este programa, aunque se recomienda examinar muy cuidadosamente la relación costo-beneficio de cada tipo y tamaño de embarcación para asegurar que los posibles compradores estén en condiciones de cancelar sus deudas manteniendo un margen de ingreso adecuado.

Según los cálculos realizados, algunos de los barcos en producción parecen ofrecer pobres perspectivas económicas, con una rentabilidad marginal aún cuando su eficiencia sea alta. Las embarcaciones que parecen ser más rentables son aquellas de 10 a 20 toneladas métricas de capacidad de bodega construidas en madera, las que se estima podrían dar un retorno sobre la inversión del 12.7% al 21.6%.

Como teóricamente la flota artesanal también está sobre-dimensionada, cualquier ingreso de nuevas unidades debe ser analizado cuidadosamente, teniendo en cuenta la disponibilidad de los recursos pesqueros a explotar y la capacidad de desembarque, recepción y mercadeo de las capturas. Por ello es recomendable que el programa de renovación de la flota artesanal también sea acompañado de un programa de reemplazo, donde por cada nueva unidad se dé de baja una o más unidades que sumen un tonelaje de registro igual o mayor.

Esta flota desembarca sobre todo pescado fresco o enfriado para el consumo humano directo, y el éxito de cualquier programa para incrementar su eficiencia y rentabilidad dependerá en última instancia de las facilidades para desembarcar, almacenar y distribuir el pescado adicional que se capture. Aparentemente, este es uno de los principales obstáculos para el crecimiento de esta pesquería, y si no se toman medidas para mejorar la infraestructura de recepción y almacenamiento en tierra y los canales de distribución y comercialización del pescado fresco y enfriado, los posibles incrementos en los desembarques de la flota artesanal terminarían en las plantas conserveras, o en las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado. Con el consiguiente castigo en el precio, menor rentabilidad para la flota, y un uso inadecuado de especies que pueden producir un producto de mayor calidad y valor agregado.

Se recomienda por ello que paralelamente al programa de renovación y modernización de la flota artesanal se tomen medidas para mejorar la infraestructura en tierra y los canales de distribución y comercialización de pescado fresco y enfriado. Considerando esta problemática se sugiere un proyecto para asistir a los grupos de pescadores artesanales en el establecimiento y desarrollo de canales de mercadeo propios, lo que les permitiría aumentar sus ingresos y lograr una cierta estabilidad e independencia, y mejor control de sus rentas y gastos.

Como posible meta para el programa de renovación y reemplazo de la flota artesanal, se sugiere tratar alcanzar una tasa de renovación del 10% anual, para lo cual será necesario retirar unas 536 unidades cada año, con el ingreso de un número algo menor de unidades nuevas si se promueve el ingreso de embarcaciones ligeramente mayores que las actuales. Se ha calculado que para cubrir este programa de renovación y reemplazo de la flota pesquera artesanal se requerirán alrededor de 65.45 millones de dólares EEUU para los primeros 8 años, después de lo cual la inversión directa será mucho menor en la medida en que aumenten los pagos al fondo inicial.

Como parte de este programa de renovación y reemplazo se está considerando la compra e instalación de equipos modernos para la navegación, la detección de peces y la captura, por lo que se recomienda que se diseñen programas de entrenamiento y capacitación de pescadores artesanales para asegurar que estos nuevos equipos y materiales sean usados adecuadamente.

Sobre este particular se ha podido apreciar que algunos programas de capacitación y entrenamiento de pescadores llevados a cabo en el país han tenido un impacto limitado, en parte porque para la capacitación práctica se usaron equipos y aparejos diversos a los que tiene en dotación la flota, y cuya efectividad en las condiciones locales no había sido todavía demostrada. Por ello se recomienda que estos programas de entrenamiento y capacitación se efectúen empleando equipos, aparejos y maquinarias iguales o al menos del mismo tipo y diseño que aquellos que ya están o se ha decidido instalar a bordo de las nuevas embarcaciones.

De la experiencia en otros países con condiciones semejantes a las del Perú se ha podido comprobar que para la pesca artesanal, las embarcaciones de fibra de vidrio ofrecen algunas ventajas

comparativas con respecto a las embarcaciones de madera y de metal. Estas son la facilidad de construcción, el bajo costo de mantenimiento, la facilidad para las reparaciones del casco, y el menor esfuerzo y dedicación que se requiere para limpiar y mantener el puente y la bodega en condiciones higiénicas y salubres.

Por ello se recomienda estudiar y considerar la conveniencia de usar fibra de vidrio en la construcción de barcos para la flota artesanal, y se propone dar inicio a un programa piloto para el diseño y construcción de barcos y de botes de fibra de vidrio para la flota artesanal, el que podrá ser puesto en práctica con el apoyo de un proyecto de asistencia técnica internacional según los términos de referencia que aparecen en el Perfil de Proyecto en el Anexo 19.

Con la finalidad de reducir los posibles conflictos con la flota costera industrial y las flotas de altura, se recomienda también mantener una zona costera reservada para la operación de la flota artesanal. El ancho de esta franja reservada para la flota artesanal puede variar a lo largo de la costa, teniendo en cuenta los cambios en extensión de la plataforma continental así como la factibilidad de vigilar y hacer cumplir una disposición en este sentido.

9.5 Reglamentación del acceso a la pesca

Las limitaciones propuestas en el desarrollo de la flota pesquera tanto industrial como artesanal se basan en criterios que tienden a asegurar la conservación de los recursos pesqueros y el desarrollo sostenible de la pesca, donde también se toma en consideración aspectos de tipo económico. Las limitaciones al tamaño y capacidad de captura total de la flota pesquera tienen el efecto de mejorar el rendimiento económico neto global de la pesquería, y a nivel individual contribuyen a proteger los ingresos y la rentabilidad económica de quienes ya tienen una flota en operación, reducen los riesgos de sobre-capitalización, y eliminan la competencia que podrían ejercer otros inversionistas y armadores con el ingreso de nuevas embarcaciones.

Por ello se recomienda que paralelamente al programa de renovación y reemplazo de la flota pesquera se haga una revisión de la reglamentación y procedimiento de acceso a la pesca, considerando la introducción de un sistema de pago por este derecho de acceso. Este puede ser un sistema de licencias de pesca, canon pesquero u otro esquema equitativo de compensación por el que se reconozca el valor que tiene la concesión del derecho para explotar un bien común con cierto carácter de exclusividad, y con la garantía de tener un número controlado de competidores.

Entre otros criterios, este sistema debería considerar la conveniencia de determinar la concesión del acceso a la pesca en función a las embarcaciones plenamente operativas, penalizando o evitando la concesión a embarcaciones obsoletas o fuera de servicio, o que están y se mantienen sólo en proyecto. Esto por una parte reduce la posibilidad de especulación con barcos viejos o inexistentes sólo porque tienen una licencia, los que se mantienen aunque no produzcan con la esperanza de que las licencias se hagan más escasas y suba la cotización de la combinación barco-licencia. Con ello por otra parte se evita tener una excesiva capacidad de captura (y una porción de la captura permisible) comprometida pero no realizable en plazos previsibles, y que en cualquier momento puede acceder a la pesca produciendo desequilibrios en el recurso pesquero y la pesca misma.

Además de estos criterios se deben tener en cuenta las diferencias entre la pesca industrial y la pesca artesanal. Se recomienda también que en el cálculo y valorización de las licencias, canon pesquero, u otro esquema de pago o compensación por el acceso a la pesca, se tenga en cuenta:

- el margen de rentabilidad y beneficios potenciales a que accede el usuario (pescador, armador, industrial o inversionista) al adquirir el derecho a explotar el o los recursos pesqueros materia de la concesión. En este cálculo se debe incluir, entre otros, el precio de mercado de las especies a explotar, el costo de extracción, cercanía y facilidad de captura, infraestructura y servicios auxiliares existentes;
- los beneficios adicionales que percibirá la comunidad, como la estabilidad y número de nuevos puestos de trabajo, inversiones en tierra, contribución a la construcción de infraestructura y servicios de uso público y contribución al desarrollo local;
- el derecho que tiene la comunidad y la Nación a participar de las rentas y beneficios producidos por la explotación de un bien común (los recursos pesqueros se reconocen como propiedad de la Nación), el valor (turístico, político, o para otros usos) que tiene el recurso sin pescarlo, y el costo

de oportunidad para quienes participan en la propiedad de dicho bien común pero voluntaria o involuntariamente quedan excluidos de su explotación y uso directo por las limitaciones impuestas;

- la necesidad de sufragar los gastos en que debe incurrir el Estado para garantizar la conservación y explotación racional de dicho bien común, incluidos los costos de investigación, ordenación y planificación del desarrollo de la pesquería en cuestión. Estos gastos deben ser considerados como parte de los costos derivados de la explotación del recurso, y por lo tanto deben ser cubiertos por quienes ejecutan y se benefician directamente con la pesca.

10. PROCESAMIENTO Y UTILIZACIÓN DE LA PESCA

La situación en que se encuentra actualmente la industria pesquera peruana se debe en gran parte a las medidas políticas y medidas oficiales adoptadas en el pasado y que han influido enormemente en su desarrollo.

Esta, además, en un aspecto más general, es afectada por la falta de servicios públicos esenciales, por lo que la gran mayoría de las plantas tanto estatales como privadas tienen que ser autosuficientes en la producción de energía eléctrica; un alto porcentaje deben ser autosuficientes en el abastecimiento de agua, y no disponen de sistemas de tratamiento de aguas primarias ni de aguas residuales. Otro aspecto importante que grava en los costos de operación es que debido a los problemas de seguridad que afectan al país, las plantas se ven forzadas a tener sus propios sistemas de protección y vigilancia, los cuales en algunos casos llegan a ser impresionantes.

En el Perú se clasifica el sub-sector del procesamiento y utilización de la pesca y los recursos pesqueros en dos grandes grupos de acuerdo al destino final de la materia prima:

1. Para consumo humano indirecto (CHI), cuando se destina a la producción de harina y aceite de pescado; y,
2. Para consumo humano directo (CHD), cuando se destina a la producción de conservas, congelados, productos curados (seco-salados, salpresos, ahumados, pastas y embutidos) o el consumo fresco o enfriado (enhielados o refrigerados).

En el Cuadro 3 se presenta información sobre el destino y tipo de utilización de los desembarques de pescado y productos marinos en los dos últimos años, y en el Anexo 11 se incluyen otros cuadros con información estadística más detallada sobre la infraestructura instalada y el estado del sub-sector de procesamiento y transformación de pescado.

Cuadro 3.- Desembarque de pescado y productos marinos por tipo de utilización en la costa peruana, en toneladas métricas, años 1990 y 1991

| Utilización | 1990 (tn) | % | 1991 (tn) | % |
|-----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| 1) CHI (Total) | 6'135,500 | 89.3 | 4'679,700 | 92.5 |
| Harina y aceite de anchoveta | 2'925,000 | 42.6 | 2'827,900 | 40.1 |
| Harina y aceite de otras especies | 3'210,500 | 46.7 | 2'651,000 | 52.4 |
| 2) CHD (Total) | 736,700 | 10.7 | 379,100 | 7.5 |
| Congelados | 290,600 | 4.2 | 148,100 | 2.9 |
| Frescos | 287,500 | 4.2 | 136,400 | 2.7 |
| Conservas | 127,500 | 1.9 | 70,100 | 1.4 |
| Curados | 31,100 | 0.4 | 24,500 | 0.5 |
| TOTAL GENERAL | 6'872,200 | 100.0 | 5'058,800 | 100.0 |

Fuente: Ministerio de Pesquería (MIPE)

Como se puede apreciar, en el Perú alrededor de 90% de los desembarques totales de pescado son destinados a la industria para la producción de harina y aceite de pescado (CHI), la que sin lugar a dudas es la actividad industrial pesquera más importante del país tanto por los altos volúmenes de recursos pesqueros que utiliza, como por la capacidad instalada que posee y el movimiento económico que genera.

10.1 Situación de la industria para harina y aceite

En la producción de harina y aceite de pescado participan tanto el sector estatal como el sector privado. El sector estatal lo hace a través de la empresa PESCA PERU, que posee 38 plantas reductoras. De estas sólo 20 están en operación, y tienen una capacidad real instalada total de 1,450 toneladas métricas/hora, contra 2,420 toneladas métricas/hora de capacidad teórica. El sector privado posee 67 plantas en operación, que tienen 1,300 toneladas métricas/hora de capacidad real instalada y 2,171 toneladas métricas/hora de capacidad teórica.

En base a estos datos es posible estimar que asumiendo un máximo de 24 horas de operación por 270 días al año, la industria tiene la capacidad teórica para recibir y procesar 17.8 millones de toneladas métricas de materia prima si se toma como base la capacidad real instalada, y hasta 29.7 millones de toneladas métricas si se toma la capacidad teórica autorizada o declarada en las plantas. Esta capacidad de recepción y procesamiento supera ampliamente los desembarques totales reales y lo estimado como máximo rendimiento potencial de los recursos pesqueros explotables. Significando que se encuentra sobre-dimensionada.

La gran mayoría de las plantas tanto estatales como privadas usa la tecnología tradicional para la producción de harina de pescado, consistente en: descargar por medio de bombas de succión; recibir y almacenar en depósitos con transporte mecánico; cocer a vapor directo y/o indirecto; prensar; secar (generalmente a fuego directo); moler; y empacar dosificando antioxidante; recuperar los sólidos en suspensión en el agua de cola, y obtener el aceite por decantadores mecánicos o tanques de decantación y por centrifugado.

Entre los equipos instalados predominan: líneas de descarga de fabricación peruana (marca Hidrostral); cocedores a vapor directo de fabricación peruana, o a vapor indirecto de fabricación europea (Atlas o Myrens); prensas de doble tornillo (Atlas o Myrens); secadores directos de fabricación peruana; centrifugas (Alfa Laval y Sharpless); decantadores y/o superdecantadores (Sharpless y Alfa Laval); y molinos y líneas de ensacado de manufactura local. Todas las plantas de PESCA PERÚ están equipadas con líneas para el tratamiento del agua de cola, predominando las de fabricación nacional (marca Fimsa, manufacturadas con licencia de Atlas). En el sector privado hay muy pocas plantas equipadas para tratar el agua de cola, esto se debe a que en el pasado existieron aspectos legales que limitaban el crecimiento y desarrollo del sector privado en este rubro, lo que ha provocado que a la fecha la mayoría de las plantas descarguen el agua de cola al mar sin que se recuperen los sólidos en suspensión, y que llegan a representar hasta el 20%, además de contaminar las zonas costeras circundantes a las plantas. También se ha podido notar que en muchas plantas la harina de pescado recién procesada es almacenada en galpones o canchas al descubierto, expuestas al acceso de insectos, aves y roedores, y la posible contaminación por salmonella.

PESCA PERÚ ha venido integrando sus plantas tratando de seleccionar aquellos equipos que en base a su experiencia eran los más apropiados para las condiciones del país, y ha procurado en la medida de lo posible estandarizar la tecnología y equipos utilizados. Sin embargo, con frecuencia ha tenido que hacer frente a dificultades y limitaciones que no le han permitido estructurar debidamente sus líneas de producción. Por otro lado, la industria privada se ha desarrollado en gran parte copiando la tecnología de PESCA PERÚ y recuperando en muchos casos los equipos descartados por ésta. Como resultado se tiene que tanto las plantas de PESCA PERÚ, y en especial las del sector privado, están usando tecnología y equipos desactualizados, y están operando con rendimientos inferiores a los de países que tienen tecnología más avanzada. PESCA PERÚ ha funcionado con rendimientos que oscilaron entre 21.61% (en 1983) y 23.01% (en 1990), mientras que los rendimientos del sector privado han variado entre 17.77% (en 1988) al 20.08% (en 1984).

Hasta mediados de 1991 PESCA PERÚ mantenía el liderazgo en el país en lo referente a tecnología para producción de harina y aceite de pescado. Pero a partir de los cambios en política económica adoptados por el nuevo Gobierno, que han alentado las inversiones privadas, la industria harinera privada ha comenzado a renovar y modernizar su aparato industrial, incorporando equipos

modernos entre los que se destaca la sustitución de los secadores de fuego directo por secadores de aire caliente, y la instalación de líneas para tratamiento del agua de cola. Inclusive, algunas empresas están adquiriendo plantas completas para producción de harinas especiales, aprovechando la ventaja que los equipos para ese fin están siendo construidos en Chile bajo patente europea (marca Esmital), y además están complementando la inversión adquiriendo líneas de agua de cola manufacturadas en el país bajo patente europea o importándolas de Chile.

En cuanto a la calidad del producto terminado, las empresas declaran estar produciendo harinas con porcentaje de proteínas superior al 65%, aunque es obvio que no todas las plantas están en condiciones de garantizar este tenor de proteínas. El aceite de pescado que produce PESCA PERÚ es usado para consumo humano, mientras que el de las empresas privadas se destina a uso industrial. En el mercado europeo la harina peruana no está muy bien acreditada, pues está considerada como de calidad variable y con problemas de contaminación por salmonella, además de ser productora de mollerocina o "vomito negro", lo cual ha provocado que en estos momentos se encuentre restringida su entrada a los países Nórdicos y al Reino Unido. Aún así, en 1990 el 90.9% de la harina se exportó a más de 20 países de los cinco continentes.

Se aprecia que en el sector privado existe marcado interés por mejorar el proceso de reducción y la recuperación de sólidos. Sin embargo, parece haber poco o ningún interés en mejorar otros aspectos importantes del proceso tales como: el tratamiento y conservación de las capturas a bordo, los sistemas de conservación en los tanques de recepción y distribución de la materia prima (que carecen de cualquier sistema de conservación), el manejo general de la materia prima y los productos terminados, las condiciones higiénico-sanitarias de las plantas, los edificios e instalaciones industriales y los servicios conexos. Tampoco parece haber mayor preocupación por la contaminación que se está produciendo, ni hay indicación que se estén tomando medidas para evitarla. Es notorio que en Perú las plantas de harina tanto del sector público como privadas carezcan de edificios industriales propiamente dichos, pues debido a la escasez de lluvias, los equipos son instalados a la intemperie sin techos, muros o delimitación física de las áreas de proceso.

Por lo general, las obras en ejecución del sector privado están dirigidas a albergar nuevos equipos y a aumentar la capacidad de producción, mejorando las partes del proceso que inciden sobre el volumen de producción dando poca importancia a los aspectos de higiene y mejoría a la calidad. Es decir, se están realizando inversiones con alta y rápida tasa de retorno, descuidando los aspectos relativos a las condiciones higiénico-sanitarias y a la calidad del producto, a la utilización más eficiente de la materia prima y más racional de la energía, y a evitar la contaminación. Por ello, sin desalentar las inversiones para hacer más eficiente y mejorar la producción, se recomienda que también se dé la debida atención al mejoramiento del manipuleo y conservación de la materia prima, de la calidad y aspectos sanitarios, a la recuperación de desechos y a evitar la contaminación.

10.2 Perspectivas de la industria para harina y aceite de pescado

Partiendo de la base que la capacidad instalada para la producción de harina y aceite de pescado está sobre-dimensionada y sub-utilizada, no se justifica que se pretenda incrementar la capacidad de procesamiento ya existente. Por ello, las futuras inversiones deberían estar orientadas principalmente a mejorar y modernizar las instalaciones haciendo énfasis en los aspectos higiénico-sanitarios, mejorar el manejo y conservación de la materia prima, reponer equipos obsoletos por equipos actualizados y de mejor rendimiento, y hacer más eficientes los procesos. Estas medidas traerán como beneficio el mejor aprovechamiento de la materia prima, el uso más racional de la energía, la minimización de los desperdicios y la reducción de la contaminación ambiental. Con lo que se elevaría esta industria a un nivel competitivo en el ámbito internacional.

El éxito de cualquiera inversión que se haga para mejorar el uso de la materia prima en la fase de procesamiento estará condicionado a que también se promuevan o se realicen mejoras en la flota pesquera, principalmente en los aspectos de preservación y manejo de las capturas a bordo. Para ello se recomienda que además de las mejoras en la flota que ya se han señalado, se establezcan a nivel de las plantas industriales sistemas de pago que promuevan mejoras en el manejo y conservación de la materia prima, tales como fijar el precio del pescado de acuerdo a su calidad al momento de la descarga.

Por una serie de factores, como la disponibilidad de materia prima y el bajo costo de la mano de obra, el Perú tiene el potencial para producir harina de pescado de alta calidad y poder competir en condiciones ventajosas con otros productores, con posibilidades de convertirse en líder de la producción

y calidad de harina y aceite de pescado. Si se quiere producir harinas especiales de alta calidad o si simplemente se quiere mejorar la calidad de las harinas tradicionales, será necesario hacer mejoras y una renovación integral de las fases productivas que comprenda la captura y el tratamiento a bordo, la conservación y tratamiento de la materia prima en planta, el manipuleo y tratamiento del agua de cola, el procesamiento de la materia prima, donde se debe incluir el reemplazo de quemadores de llama directa por secadores de aire, y mejoras en el manipuleo de la harina de pescado después que ha sido secada para evitar la contaminación con salmonella.

A condición de que no se aumente la capacidad instalada, sino que se reemplace, mejore y se haga más eficiente, parte de las mejoras podrían ser promovidas mediante la concesión de créditos blandos o la reducción temporal de ciertas cargas tributarias. Dadas la situación de los recursos pesqueros que son empleados en esta industria, el aumento de la capacidad de producción basado en las materias primas tradicionales, debería ser evitado y desalentado.

La industria peruana ya está dando los primeros pasos para incursionar en la producción de harinas especiales, siendo conveniente que se tomen medidas que permitan al país entrar competitivamente al mercado de estos productos. Como parte de ello se tendrán que hacer esfuerzos para cambiar la reputación que se tiene de producir harina contaminada con salmonela y productora de "vomito negro". También se deberán tomar acciones estrictas para garantizar la constancia y la calidad de los productos nacionales.

Por ello, será necesario invertir en laboratorios para el control interno de la producción, en sistemas de control y aseguramiento de la calidad, en mejorar la administración y gerencia de las plantas y fábricas, y en investigación tecnológica para obtener buenos conocimientos en el campo de las harinas especiales.

En general, se observa que hay una gran necesidad de apoyo y asistencia técnica para mejorar la producción de harina y aceite de pescado en el Perú. Sin embargo, por tratarse de un sector netamente empresarial será difícil que para ello se pueda movilizar a las agencias de asistencia técnica internacional, a menos que este tipo de servicio responda también a criterios empresariales. En parte PESCA PERÚ y el sector privado pueden satisfacer sus necesidades de asesoramiento para resolver problemas de procesamiento recurriendo a los propios fabricantes de maquinaria especializada, pero para problemas relativos al manipuleo y conservación de la materia prima, el control de calidad, mercadeo, y otros aspectos, la propia industria tendrá que explorar vías alternativas.

Una posibilidad para captar asesoramiento en éstos y otros aspectos es que la industria establezca una organización nacional o promueva la intervención de una ya existente para canalizar y financiar el asesoramiento y asistencia técnica que requiere. Esta misma organización podría apoyar en la coordinación de las ventas y exportación de la producción y en el control y mejora de la calidad, además del financiamiento de programas de investigación en áreas específicas, como la mejora de la calidad de la harina nacional, la reducción de los costos de producción, y el desarrollo de nuevos mercados.

10.3 Producción de harinas especiales

Como ya se mencionó, en el país hay un relativo entusiasmo y se están dando los primeros pasos para comenzar la producción de harinas especiales, lo que debe ser estimulado. Sin embargo, en las proyecciones financieras y de producción habrá que tener en cuenta que el mercado de las harinas especiales es muy limitado, y que en términos generales responde a la ley de la oferta y la demanda. Por lo tanto, al planear futuras inversiones habrá que tener en cuenta que si hay un aumento sostenido en la oferta de harinas especiales en el mercado internacional este puede reaccionar con una caída de los precios.

El principal uso de las harinas especiales es en la acuicultura, que a nivel mundial consume alrededor de 700 mil toneladas métricas de harina de pescado por año. Debido al desarrollo de la acuicultura a nivel mundial el consumo está llamado a aumentar y duplicarse en la próxima década, aunque una gran parte de este consumo es harina de pescado tradicional.

El mercado para las harinas especiales de alto valor es muy limitado, ya que se usa principalmente en la alimentación de salmón y trucha en los países Escandinavos y Francia, aunque también hay un mercado limitado de harinas especiales para consumo humano directo y para cría de animales para peletería, especialmente en Europa. Se estima que en 1991 el mercado para este tipo de

harinas especiales fue de unas 200 mil toneladas métricas a nivel mundial. Por lo general, este tipo de harina de pescado no puede ser reemplazada por harina de soya aunque puede ser reemplazado con harinas especiales más baratas, por lo que los precios tienden a ser regulados por la ley de la oferta y la demanda.

En este momento el mercado para la harina de pescado peruana está en el sector de las harinas de bajo precio, y es deseable que el Perú mejore la calidad de su harina de pescado para que pueda acceder a otros mercados de mejor calidad y precio, en Europa principalmente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si el Perú desplaza una buena parte de su producción de harina de pescado tradicional para producir harinas especiales se corre el riesgo que el mercado reaccione con una caída de los precios de este tipo de harinas.

Si es que se logra mejorar la producción de harina peruana de forma que pueda competir con las ya existentes en el mercado de las harinas especiales y harinas tradicionales de mayor valor y calidad, es probable que el Perú se encuentre en condiciones favorables para absorber, si se da el caso, una reducción en los precios en estos mercados; para ello tiene a su favor sobre todo la abundancia y disponibilidad de materia prima y el bajo costo de la mano de obra. Esto lógicamente tendrá que ser tomado en cuenta y analizado más cuidadosamente en función de las posibles proyecciones de mercado y producción.

Por el interés que tiene para el país el tema de las harinas especiales, en el Anexo 12 se incluye una nota informativa sobre las especificaciones y uso en acuicultura y crianza de animales de peletería de las harinas de pescado de alta calidad.

10.4 Situación de la industria conservera

Existen 112 plantas industriales que pueden producir conservas de pescado, estas se encuentran distribuidas en 8 diferentes lugares del país. En total tienen capacidad instalada para producir 193,710 cajas de 48 latas de conservas por turno de 8 horas, lo que significa que en 220 días de producción por año (que es la media normal para Perú) se podrían producir más de 40 millones de cajas. Si esta capacidad fuera plenamente utilizada, para lograr esta producción de conservas se requerirían 2 millones de toneladas métricas de materia prima. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, muchas de las líneas instaladas se hicieron únicamente para cubrir los requisitos de ley, resultando en que gran cantidad de estas plantas se dedican principalmente a la producción de harina y aceite de pescado. Por lo que en 1990 sólo fueron empleadas 127,500 toneladas métricas para producir conservas y 70,100 toneladas métricas en 1991, lo que muestra claramente que sólo se está utilizando entre el 3.5 y el 6.4% de la capacidad instalada.

En el sector de la industria conservera predomina la tecnología desarrollada en Monterrey (California, EEUU) en el primer cuarto del presente siglo para enlatar sardina en salsa de tomate en latas ovaladas de una libra y en latas cilíndricas de una libra alta. La otra tecnología utilizada es también norteamericana, desarrollada en más o menos la misma época para enlatar atún en latas de media libra. Es común encontrar todavía en operación equipos de esa época que fueron traídos al país después del colapso de la industria sardinera de California y que han sido mantenidos y reconstruidos localmente.

Otra gran parte de los equipos existentes llegaron al país después del colapso de la pesquería y la industria enlatadora de sardina en Sudáfrica en los años 1950-60, los que a su vez tuvieron su origen también en Monterrey, California.

Este estancamiento tecnológico en el grueso de la industria conservera peruana se explica por el hecho que las instalaciones han sido efectuadas para cubrir los requisitos oficiales para poder producir harina y aceite de pescado, y no tanto con fines comerciales vinculados a la producción de conservas propiamente dichas. Por otro lado, en las plantas donde la producción de conservas es importante, se observa que las instalaciones y equipos son modernos y bien mantenidos, siendo frecuente encontrar máquinas españolas llenadoras de latas de media libra de fabricación más reciente (marca Herfraga), máquinas cerradoras de latas también españolas (marca Somme), cocedores más modernos y hasta autoclaves de contra-presión.

Con excepción de las máquinas cerradoras, las llenadoras y el instrumental de las autoclaves que son de importación, el resto de los equipos de las líneas de reciente fabricación son construidos localmente.

Los proveedores nacionales de envases producen únicamente tres presentaciones destinadas a la industria conservera de pescado, estas presentaciones son: latas ovaladas de dos piezas para una libra, latas libra alta de tres piezas, y latas de media libra de tres piezas. Los envases de tres piezas hechos localmente tienen soldadura con plomo. Existen empresas que importan envases de Brasil, Centro América, EEUU y Japón. En estos casos las presentaciones se diversifican un poco más, incluyendo latas de media libra de dos piezas, latas de un kilo y de tres kilos de las denominadas presentaciones institucionales. Lamentablemente, la capacidad de producción de envases de las fábricas nacionales no es suficiente ni adecuada a las necesidades locales, y uno de los grandes problemas que afronta esta industria es el alto costo y la escasez de los envases.

Los equipos de descarga son los mismos para las líneas de enlatado y para harina, en la mayoría de las plantas no se da un tratamiento diferenciado a la materia prima, ni existen sistemas de descarga especiales para las líneas de enlatado. Tampoco disponen de instalaciones adecuadas para la conservación y manejo de la materia prima en proceso, por lo que se produce un gran desperdicio y dispendio de la misma. Los rendimientos globales deben ser bajos, aunque por lo general la industria da como referencia rendimientos de 20 a 22 cajas de 48 latas por tonelada de pescado (principalmente en el caso de sardina). Sin embargo, esto no parece ser de capital importancia para el industrial y aparentemente ni siquiera se lleva un control estricto de la cantidad de materia prima que se utiliza. Aparentemente muy pocas plantas tienen como norma el uso de sardina de los barcos artesanales para enlatado en sus líneas, con lo cual tienen un buen margen de seguridad en cuanto a la frescura y calidad de la materia prima.

Las presentaciones comerciales más difundidas de los productos enlatados son: sardina en salsa de tomate en lata de una libra ovalada y alta; filete de sardina en aceite en latas de media libra; carne de sardina desmenuzada (grated) en aceite o al natural en latas de media libra y de una libra; jurel en aceite en lata de media libra en trozos (solid pack), desmenuzado o en filete; caballa en salmuera o en aceite en lata de media libra y de una libra alta, desmenuzada en lata de media libra, o en filete en lata de media libra.

Los industriales están conscientes que la tecnología empleada es obsoleta y que han surgido muchas mejoras en la industria enlatadora. Sin embargo, no parece haber inquietud ni interés en invertir y renovar este sub-sector, ya que la principal fuente de ingreso y actividad de las plantas conserveras es la producción de harina y aceite de pescado. Una de las causas de esto es la gran diferencia en el margen de utilidades, la velocidad en el retorno de la inversión y la facilidad de producción, que son mucho más favorables en la industria harinera que en la industria enlatadora.

Los enlatados están considerados en el mejor de los casos como un complemento de la industria de harina de pescado, o como un mal necesario para poder participar en la producción mucho más lucrativa de la harina y aceite de pescado. Otros factores que contribuyen a que este sub-sector no capte más interés e inversiones son la gran cantidad de mano de obra poco especializada que requiere en forma estacional, por lo que está muy expuesta a problemas laborales; y las dificultades en el aprovisionamiento y alto costo de los envases, que comparativamente hace que el retorno de la inversión sea más lento y hace más estrecho el margen de utilidad.

En el complejo pesquero de La Puntilla, en Pisco, existe una planta completa para conservas que dispone de líneas para enlatado de pequeños pelágicos y mariscos en latas rectangulares y cilíndricas. Como todo el complejo, la planta fue construida con asistencia de la cooperación holandesa, y fue dotada de tecnología europea, y en su momento debe haber sido una de las plantas enlatadoras más modernas del mundo. Posee algunos equipos sofisticados tales como elevadores neumáticos para alimentación de las mesas de limpieza y empaque, cocinadores rápidos, lavadores de latas con agua a presión, y etiquetadoras de alta velocidad.

La planta tiene dos líneas para latas rectangulares y una línea de mariscos (que incluye una sección para tratamiento y desarenización de bivalvos) que están sin utilizar y aparentemente nunca fueron utilizadas a nivel comercial. Además tiene una línea de empaquetado de latas cilíndricas que ha sido adaptada en base a la experiencia y conocimientos de trabajo locales y esta sí se utiliza aunque esporádicamente.

Según la explicación formal, las líneas no operaron debido a que en el país no se dispone de envases rectangulares, pero aparentemente la razón principal es que no hubo la transferencia de tecnología ni la capacitación adecuadas, ya que el problema de los envases pudo haber sido superado con

la importación. Reactivar esta planta (y el complejo en general) puede ser factible, y por ello se recomienda analizar detenidamente las alternativas para poner en funcionamiento esta planta (y el complejo pesquero) preferiblemente con el aporte del sector empresarial privado que podría asumir su control total o parcial mediante alguna coinversión.

10.5 Perspectivas de la industria conservera

La industria conservera posee una capacidad instalada teórica impresionante, la cual en algunos estudios ha sido catalogada como suficiente para abastecer el mercado mundial de conservas, por lo menos en las líneas que se producen en el país.

Aunque en muchos aspectos la tecnología que se emplea en el país en estos momentos es obsoleta y ha sido superada en otras partes del mundo, es una tecnología aceptable y perfectamente dominada por los cuadros técnicos locales, los procesos son bien conocidos a todos los niveles, y en los que Perú tiene una gran experiencia. Una muestra clara es el grated de sardina, que es una adaptación a las condiciones locales de una tecnología desarrollada originalmente para procesar atún. En el Perú este proceso se está usando con gran éxito y el grated de sardina se ha convertido en el producto enlatado de consumo popular por excelencia, y que además se exporta a diferentes mercados, principalmente en Latinoamérica donde también tiene gran aceptación por la relación favorable entre el precio y la calidad del producto. Por lo tanto, se sugiere que la infraestructura disponible y la experiencia que se tienen sean aprovechadas para mejorar y estabilizar la calidad y producir este tipo de productos de bajo costo que pueden ser dirigidos al consumo popular, tanto a nivel nacional como para exportación.

El Perú es y ha sido un país con cierta tradición conservera y tiene un amplio campo para mejorar y modernizar la infraestructura y tecnología existente, con lo cual podrá acceder a mercados más desarrollados y exigentes, principalmente en Europa, Estados Unidos, y Asia. La modernización de la infraestructura y tecnología para productos enlatados debe incluir con carácter de urgencia la parte correspondiente a envases, ya que la industria productora de envases juega un papel complementario clave de la industria conservera, y también se encuentra obsoleta.

Al igual que la industria de harina y aceite de pescado, la conservería también requerirá de asistencia técnica especializada para incorporar tecnología más moderna, sobre todo si se quiere acceder a mercados de mayor valor agregado. En gran medida, los mecanismos que se pueden explorar para conseguir y canalizar esta asistencia técnica pueden ser similares a los sugeridos para la industria productora de harina y aceite de pescado aunque por el pobre desarrollo relativo de este sub-sector y el potencial que tiene como medio para aumentar el valor agregado del pescado y los productos pesqueros se podría justificar una mayor intervención promotora del Estado, probablemente a través del ITP. Esta se podría canalizar a través de un proyecto para promover la modernización de la industria conservera, según la propuesta que aparece en el Anexo 22.

10.6 Situación de la industria para productos congelados

En el país existen 62 plantas que tienen facilidades para la congelación de pescado y productos pesqueros. Están distribuidas en 10 diferentes localidades y tienen una capacidad instalada de producción total de aproximadamente 1,506 toneladas métricas/día. Se dispone además, de capacidad de almacenamiento para unas 55,808 toneladas métricas de productos congelados, distribuidos en 104 almacenes; 41 almacenes para refrigeración con 2,697 toneladas métricas de capacidad; 42 fábricas productoras de hielo en bloques y en escama que tienen capacidad para producir hasta 1,308 toneladas métricas/día; y 29 almacenes para hielo con capacidad para 2,489 toneladas métricas. De todas las plantas existentes, son sólo 13 las que disponen de todas las facilidades para completar la cadena de producción, incluyendo los servicios de congelación, frigorífico, fabricación de hielo, almacén de hielo, y almacenamiento refrigerado.

La tecnología más difundida en el país es la congelación en túnel. Existen también congeladores de placas, principalmente en la zona norte, donde sobre todo se congela merluza y langostino, y más recientemente sardina entera destinada al mercado japonés. Dos empresas tienen además túneles para IQF. En las plantas que procesan merluza es común encontrar máquinas despieladoras (marca Trio) y en algunos casos máquinas cortadoras (marca Baader), así como desbloqueadoras mecánicas y separadores de carne (marca Baader y Bibun).

En general, en este sub-sector de la producción se hace uso regular de hielo para conservar el pescado antes y durante el procesamiento. Una vez en planta se prefiere usar hielo en escama, pero a

bordo se prefiere el hielo molido. Sin embargo, se puede apreciar que contrario a lo que sería aconsejable teniendo en cuenta los problemas del cólera y la salubridad del agua potable, son muy pocas las plantas que tratan el agua para la producción de hielo.

La mayoría de las plantas utilizan amoníaco como refrigerante con compresores tradicionales de pistón y muy pocas tienen compresores de tornillo. Las columnas de condensación enfriadas con agua de mar son los equipos más comunes para condensación; aunque todavía se encuentran torres de condensación, pocas tienen condensadores de evaporación. Las fábricas de hielo en escama son de tambor rotativo de fabricación norteamericana y europea principalmente, aunque existen algunas de fabricación soviética y japonesa. Es común encontrar cámaras de conservación con su propia unidad generadora de frío a base de freón.

10.7 Perspectivas de la industria para productos congelados

La industria para productos pesqueros congelados tiene en estos momentos una gran capacidad ociosa y sub-utilizada, aunque tiene buenas perspectivas de crecimiento. Aparentemente algunos productos congelados como merluza y langostino están logrando buena aceptación y se están abriendo camino lentamente en el mercado internacional. Además, el mercado japonés está demandando sardina entera congelada para ser usada como carnada en la flota palangrera.

Esta ligera apertura en algunos mercados atractivos y los cambios recientes en materia de política económica están despertando el interés de los industriales, principalmente de la zona norte, y algunos están interesados en invertir en mejores equipos para congelación. Esta es una industria que requiere abundante mano de obra y genera productos de alto valor agregado, por lo que debe ser promovida y apoyada.

En parte, y en forma transitoria, la producción de congelados puede ser promovida y apoyada a través de los mercados institucionales y los programas de alimentación nacional, lo que le permitiría hacer un mayor uso de la infraestructura existente, pero el paso lógico a seguir es la penetración al mercado internacional con los productos ya mencionados y otros de alto valor agregado derivados de la merluza, calamar y mariscos, principalmente. Estas líneas demandarán la introducción de tecnología de procesado más moderna, así como el uso de envases y empaques mejorados, acompañado de estrategias comerciales más agresivas y profesionales.

10.8 La industria de productos frescos

En 1990 se desembarcaron aproximadamente 287,500 toneladas métricas de pescado que fue utilizado como productos frescos para consumo humano directo, y a septiembre de 1991 se habían desembarcado 136,500 toneladas métricas para el mismo destino, lo que representa respectivamente el 4.2% y 2.7% del desembarque en esos años, y el 39.4% y el 36.0% del total desembarcado para consumo humano directo, superando a los enlatados y curados. En cuanto al consumo por tipo de producto terminado se estima que los productos frescos representan alrededor del 80% del consumo total de pescado por habitante.

La cadena de distribución de productos frescos se inicia en una variedad de desembarcaderos naturales empleados por la flota artesanal, y en los varios Terminales Pesqueros y Complejos Pesqueros construidos por diversas fuentes. En estos puntos se recibe toda la materia prima para la industria pesquera en general, a excepción de la destinada a la harina de pescado que es descargada directamente por bombas de succión. Las ciudades más importantes tienen además lo que se denominan Mercados Mayoristas, donde se concentran los productos pesqueros provenientes de todo el país y donde son vendidos a detallistas y minoristas.

Con excepción de los complejos pesqueros y algunos terminales que cuentan con instalaciones equipadas, el resto de los puntos de desembarque carecen de las condiciones mínimas para esta actividad, como son agua corriente, hielo, facilidades para lavado y manipuleo del producto.

Por lo general el manipuleo luego de la captura es deficiente. Luego del desembarque y antes de llegar al transportista el producto se mantiene en la playa, generalmente sin hielo. La producción se transporta a los Mercados Mayoristas en camiones con caja isotérmica, y generalmente en cajas de plástico con hielo.

Se aprecia que a pesar de la carencia de medios, en esta fase el manejo del pescado es razonable, sin llegar a ser el más adecuado. Luego, al ser vendido a los detallistas, el producto es colocado en bolsas

o costales de plástico apilado y sin hielo, y suele ser arrastrado o jalado sin ningún cuidado, siendo sometido a un manejo pésimo hasta antes de llegar a su destino final. En paralelo a los Mercados Mayoristas se ha desarrollado una intensa actividad de fileteo de pescado y desconchado de mariscos, la cual se realiza en condiciones de absoluta insalubridad y carentes del más mínimo cuidado.

Para mejorar la calidad y cantidad del pescado fresco que se descarga fuera de los complejos terminales pesqueros, y para mejorar la cantidad y calidad del producto que es elaborado artesanalmente fuera de los Mercados Mayoristas, será necesario mejorar las instalaciones y proveer una infraestructura mínima que asegure mejores condiciones para el manipuleo y el tratamiento del pescado. Paralelamente, será también necesario introducir mejoras en el tratamiento y conservación del pescado a bordo, así como en el transporte y distribución del pescado y de los productos de pescado frescos.

10.9 Producción de curados y secos-salados

La producción de curados y secos salados absorbe menos del 0.5% de los desembarques totales en el Perú, y representa sólo un 4% del total destinado al consumo humano directo. Sin embargo, en los lugares con problemas para la conservación del pescado y productos pesqueros, el seco-salado a nivel artesanal constituye una de las formas tradicionales y a veces la única forma de conservación y mercadeo del pescado.

En los últimos años el mercado local ha reaccionado también favorablemente a los productos embutidos y a las hamburguesas de pescado, que han pasado a formar parte de la dieta de un sector importante de la población. Aparentemente existe una demanda insatisfecha para este producto, por lo que se podría incrementar la línea destinada a este tipo de procesamiento.

Existe un amplio mercado potencial para productos salpessos y seco-salados en la región andina y en la selva, sólo que hay problemas de comunicación y el mercado se encuentra expuesto a problemas sociales y de seguridad que mientras no se solucionen será difícil que se pueda expandir el mercado y la producción de este tipo de productos. La demanda de estos productos en el mercado internacional no es muy significativa y aparentemente no ofrece grandes posibilidades para los productos nacionales.

En el rubro de productos secos, hace unos años el Perú recibió una planta y asistencia técnica del Gobierno de Japón para la producción de concentrados de pescado denominados "marine beef". Este concentrado presenta propiedades interesantes en cuanto a alto valor de proteínas y digestibilidad, además de ser insaboro e inodoro, lo que le permite ser mezclado fácilmente para enriquecer el contenido de proteínas de otros alimentos. La planta para la producción del "marine beef" se instaló en el complejo pesquero de la Puntilla. Este proyecto tuvo características experimentales a nivel semi-industrial, y tuvo por objeto estudiar los costos reales de producción, presentación del producto a nivel comercial, utilización práctica y análisis de mercados, entre otros factores.

Aparentemente, el proyecto cumplió su cometido técnico al producir el concentrado en forma constante, con la calidad y rendimientos que se esperaban, lo cual permitió realizar los análisis complementarios. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, los resultados no fueron halagadores pues el producto obtenido fue técnicamente bueno pero caro (alrededor de \$EEUU 10 por kilo), y las únicas ventas fueron efectuadas a Japón y fueron limitadas sólo al ámbito del convenio. Actualmente la planta se encuentra parada y no hay algún plan específico para su utilización. Es posible que en base a la experiencia peruana Japón haya perfeccionado la tecnología de "marine beef" consiguiendo disminuir los costos de producción, y de ser así convendría explorar la posibilidad de reactivar este proyecto con la cooperación japonesa.

10.10 Diversificación de la explotación y utilización de la pesca

La disponibilidad de los recursos pesqueros explotados tradicionalmente en el país está por lo general bien conocida y estudiada. Se sabe que la anchoveta y la sardina están sometidas a un esfuerzo de pesca superior a lo recomendable y que de no tomarse medidas estrictas para hacer un uso racional de estos dos recursos se corre el riesgo de un colapso como ya ocurrió con la anchoveta en el país y con especies similares en otras partes del mundo. Ante estas circunstancias, parte del desarrollo pesquero del país tendrá que estar basado en una diversificación de la utilización de estos recursos, que actualmente son utilizados casi exclusivamente para la producción de harina y aceite de pescado. Por ello se recomienda tratar que una porción mayor de las capturas de estas especies sea utilizada para el consumo humano directo, y que se intente ampliar y diversificar la explotación de otros recursos.

Existen otros recursos que ofrecen perspectivas interesantes para el desarrollo del sector, entre los que destacan el jurel, la caballa, la merluza, la pota y algunos mariscos costeros. El jurel está siendo explotado solo parcialmente, y según la información disponible puede ser sometido a un esfuerzo de pesca significativamente mayor. Tiene la ventaja de ser aceptado por la población ya que se adapta a ser utilizado fácilmente en la preparación de una gran variedad de platos típicos de la cocina popular del país, y en estos momentos es el producto que se consume fresco en mayores cantidades. Por ello, considerando la alta disponibilidad del recurso, el bajo costo de captura, y el precio con que se puede hacer llegar a los consumidores, se recomienda hacer esfuerzos para ampliar la provisión de jurel fresco para el consumo humano directo, principalmente a nivel de los consumidores de ingresos medios y bajos.

A nivel industrial, el jurel se está empleando para la producción de conservas en las presentaciones tradicionales, en donde los rendimientos y calidad son razonablemente buenos. También se han hecho pruebas para usar el jurel en otras presentaciones, y parece constituir una buena materia prima para preparar productos ahumados, secos, pastas y embutidos. Estos son otros tipos de utilización de jurel que se deberían promover y desarrollar con dos posibles líneas generales de producción. Una de bajo costo, valor agregado, para surtir buena parte del mercado nacional que por sus condiciones socio-económicas difícilmente tendrá acceso a productos que requieran congelación o frío para ser conservados, y otra de alto valor agregado y mejor calidad para una parte del mercado nacional, pero sobre todo para el mercado de exportación.

La merluza se está empleando como producto de exportación con resultados positivos. Se sabe que existe potencial para incrementar su explotación y de hecho algunos empresarios están tomando medidas para ello. Sin embargo, se aprecia que sólo se están produciendo unas cuantas presentaciones comerciales (como filete en bloques, carne molida, y en menor cantidad filetes corte mariposa), que son exportados como un producto de bajo valor agregado y constituyen la base para productos de alto valor agregado producidos por los importadores. La preparación de productos de más alto valor agregado constituye una alternativa interesante para hacer un uso más adecuado de este recurso y diversificar su utilización, y por ello se recomienda que se modernicen y mejoren las líneas de producción para la producción de congelados de mayor calidad, precio y valor agregado.

El calamar gigante o pota es otra materia prima cuya explotación y utilización presenta buenas posibilidades. Tiene un mercado ya establecido en los países orientales y además puede ser incorporado con cierta facilidad en el mercado local para consumo popular ya que permite diversos tipos de preparación y se adapta a cualquier sabor. Se recomienda por ello ampliar la explotación y utilización de este recurso, aunque como ya se mencionó, hay que tener en cuenta el riesgo representado por su alta variabilidad, por lo que su utilización deberá basarse en la infraestructura existente o en infraestructura nueva que sea fácilmente adaptable para otros usos, tratando de limitar lo más posible fuertes inversiones en flota e infraestructura demasiado especializada que dependan de desembarques abundantes y constantes de esta especie.

Entre los mariscos costeros que se encuentran en cantidad razonable en el país destaca la concha de abanico y el choro, que además de encontrarse en el medio natural tienen la posibilidad de ser cultivados. Una vez superada la crisis producida por el cólera y si se someten a una ordenación y tratamiento adecuado, los mariscos peruanos tienen muy buenas posibilidades de convertirse en un grupo atractivo para las exportaciones del país. Por ello será necesario que se desarrollen y adapten formas de preparación y presentación comercial que permita exportarlos como productos de alto valor agregado a mercados selectivos, evitando en lo posible la exportación de mariscos (y otros productos) sin clasificar o a granel.

11. COMERCIALIZACIÓN Y MERCADEO

En términos generales la utilización y destino final de las capturas está estrechamente vinculado con las posibilidades de comercialización y mercadeo de productos pesqueros peruanos. Por ello en el país predomina claramente la producción de harina y aceite de pescado, ya que difícilmente se podría encontrar mercados para absorber en otro tipo de producto los volúmenes de captura de especies pelágicas pequeñas que se obtienen en el Perú. En términos de importancia relativa, durante los últimos años se ha mantenido la misma tendencia en la distribución de las capturas por tipo de destino y forma de utilización que en 1990, año en que el 89.3% de las capturas fue utilizada para la producción de harina y aceite de pescado, que en su mayor parte fue destinada a la exportación. El 4.2% fue utilizado al estado

fresco y consumido casi en su totalidad localmente. El 4.2% fue destinado a la producción de congelados, el 1.8% a la producción de conservas y enlatados, y el 0.5% a la producción de curados, seco-salados y salpessos; productos que en parte fueron consumidos localmente y en parte fueron destinados a la exportación. En el Anexo 13 se presentan más datos e información estadística sobre la utilización y comercialización de los productos pesqueros, especialmente en el mercado interno.

11.1 Mercado interno

El volumen de productos pesqueros para consumo humano directo destinados a la comercialización interna alcanzó en 1990 un total de 360,900 toneladas métricas, del cual el 79% fue utilizado al estado fresco, 10.9% en congelados, 5.8% en enlatados, y 3.6% fueron en productos curados. Como se puede apreciar, el pescado fresco es el principal componente en el consumo interno de productos pesqueros, y en consecuencia es el que tiene más incidencia en el consumo promedio de pescado por habitante a nivel nacional. En 1990 el consumo promedio de pescado fresco por habitante fue de 12.9 kg/año, mientras que el consumo promedio de pescado y productos pesqueros en general por habitante llegó a 16.2 kg/año, luego de haber fluctuado entre 15.9 y 12.2 kg/año en los últimos cinco años.

Debido a que las principales especies para consumo humano directo provienen de las zonas de pesca y caletas ubicadas a lo largo de la costa norte del país, son los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, las que tienen el consumo promedio de pescado más elevado, y que supera en un 80-95% el promedio nacional. Algo parecido ocurre en la costa sur, principalmente en los departamentos de Ica y Moquegua donde el consumo promedio de pescado y de productos pesqueros supera el promedio nacional en un 30-45%. Esto, sin embargo, indica que hay amplias zonas del territorio nacional donde el consumo promedio de pescado es notablemente menor, lo cual ocurre sobre todo en las zonas del interior, alejadas de la costa y de centros poblados.

A nivel nacional, el centro principal de consumo de pescado y productos pesqueros es la zona metropolitana de Lima y Callao, donde operan dos Mercados Mayoristas de pescado. Uno está ubicado en Ventanilla, donde se comercializa el pescado proveniente de la costa norte, y el otro en Villa María del Triunfo, donde sobre todo se comercializa el pescado desembarcado en la costa sur. Además, hay un centro de venta al por mayor cerca del antiguo Mercado Mayorista de La Victoria, que abastece principalmente los mercados minoristas y las cebicherías del centro de Lima.

Desde 1971 la comercialización interna de pescado ha sido influenciada por las operaciones y la infraestructura de EPSEP, que por muchos años tuvo el control de la comercialización interna de pescado y productos pesqueros en el país. La importancia, apoyo, prioridades y funciones de EPSEP han ido cambiando con los Gobiernos que se han ido sucediendo desde su creación, y en especial en los últimos años ha tenido serios problemas con la eficiencia de sus operaciones. Su papel en la comercialización de productos pesqueros está bajo análisis debido a que en el pasado no ha podido dar cumplimiento a su mandato original, el que en gran medida pierde vigencia con la nueva política económica adoptada por el Gobierno, que tiende a reducir la participación del sector oficial tanto en las áreas productivas como en los servicios no esenciales, dando más énfasis al sector privado.

En términos generales la comercialización interna de los productos pesqueros tradicionales elaborados a nivel industrial, tales como congelados y conservas, no parecen tener problemas graves. Donde sí parecen haber dificultades de eficiencia e imperfecciones es en la comercialización de las capturas de la pesca artesanal y en la comercialización de productos no tradicionales, que hasta ahora no han entrado en los canales comerciales de mercadeo.

Debido a la deprimida situación económica y social en las zonas urbanas marginales es necesario considerar el desarrollo de programas de alimentación social con la participación del sector pesquero. Estos programas pueden cobrar una cierta importancia al tratar de paliar los efectos negativos que a corto plazo puedan tener sobre la población de menores ingresos los reajustes económicos adoptados como parte de la nueva política del Gobierno.

Se reconoce que este es un asunto que debe ser analizado más detenidamente, tanto desde el punto de vista logístico como político, económico y social, pero hay que destacar que la promoción del consumo de pescado y el desarrollo de sistemas de comercialización por medio de programas alimenticios pueden constituir una opción válida para crear nuevas oportunidades para aumentar tanto a corto como a mediano y largo plazo el consumo de pescado y productos pesqueros, al mismo tiempo que

se contribuye a la solución de un agudo problema nutricional. Además, mientras se renuevan y modernizan, las industrias procesadoras de pescado para consumo humano directo pueden tener así la oportunidad para poner en movimiento sus equipos y maquinarias todavía operativas, pero que ya están obsoletas o anticuadas para poder acceder con presentaciones más elaboradas a mercados más exigentes.

11.2 Mercado internacional

El Perú tiene una posición destacada en el mercado internacional de productos pesqueros debido a los grandes volúmenes de producción y la importancia que tiene la industria de harina y aceite de pescado, que constituye el principal rubro de exportación de productos pesqueros del país.

El mercado de exportación de harina y aceite de pescado está bien establecido, es bien conocido por los exportadores peruanos y no presenta grandes problemas, aunque el Perú coloca la mayor parte de su producción en el sector de la harina de pescado tradicional de calidad media a baja, que tiene menor precio que la harina de pescado producida por países que tienen tecnología más moderna y eficiente.

Este mercado no presenta grandes fluctuaciones ni incertidumbres, y por lo general los compromisos de venta de la producción se hacen con meses de anticipación. Para los productores y exportadores, la mayor fuente de incertidumbre son las fluctuaciones de los recursos pesqueros, de cuya abundancia y disponibilidad depende el volumen anual de producción.

En cuanto a los productos para el consumo humano directo, las exportaciones de conservas se han mantenido estáticas o están disminuyendo, la exportación de productos congelados está en lenta expansión, mientras que la exportación de productos frescos tiene todavía poca importancia aunque tiene un potencial interesante que merece ser explorado y promovido.

Buena parte de los empresarios activos en el comercio exterior de productos pesqueros para el consumo humano directo está consciente de las oportunidades y necesidad de reforzar la producción y exportación de productos pesqueros de alto valor agregado. El mismo sentimiento se aprecia en el sector productor de harina y aceite de pescado, que está comenzando a considerar seriamente las posibilidades de expansión con la elaboración de harinas especiales para el mercado interno y sobre todo para el mercado internacional. Sin embargo, en los mercados internacionales el Perú tiene una posición competitiva relativa, lo que significa que tiene que aceptar los precios vigentes.

11.3 Opciones de desarrollo de la comercialización y mercadeo de pescado

En cuanto a la utilización y mercadeo de pescado y productos pesqueros, al Perú se le presentan algunas opciones básicas bien definidas que en algunos aspectos se complementan, pero en otros se contraponen y por lo tanto deben ser analizadas en conjunto al momento de formular los planes de desarrollo del sector.

En forma simplificada estas opciones en cuanto al tipo de utilización son dar prioridad al desarrollo de la pesca para consumo humano directo, o dar prioridad al desarrollo y fortalecimiento de la pesca para consumo humano indirecto, es decir a la producción de harina y aceite de pescado. En cuanto al tipo de mercado, las opciones son dar prioridad a la exportación, desarrollando los mercados internacionales, o dar prioridad al mercado interno.

Como es usual, la solución más apropiada será una combinación de estas opciones, a las que se les asignará distintos grados de prioridad y pueden quedar convertidas en objetivos específicos de desarrollo en el área de la utilización, comercialización y mercadeo del pescado y productos pesqueros. Al hacerlo habrá que tener en cuenta que el esfuerzo, recursos, y énfasis que se ponga para, por ejemplo, desarrollar la pesca para consumo humano directo, puede ser en muchos casos en desmedro del esfuerzo y énfasis destinados al desarrollo o fortalecimiento de la pesca para consumo humano indirecto, o vice versa. Asimismo, al desarrollo de la exportación de productos pesqueros para consumo humano directo puede en algunos casos significar menores recursos y énfasis para el desarrollo del mercado interno, o vice versa. Esto ocurrirá sobre todo cuando se compita por recursos pesqueros que ya están a su nivel de plena explotación, o hay factores de espacio, capacidad de procesamiento, flota, envases, etc., que contribuyen a limitar la producción de determinados productos o tipo de presentación.

Son los niveles de decisión política los que deben determinar la prioridad e importancia relativa que se debe asignar a cada uno de estos sub-objetivos, para lo cual hay que tomar en cuenta una serie de consideraciones. Entre las consideraciones pertinentes que deben influir en este tipo de decisión están: la

evaluación de la situación actual del Perú, que tiene un alto crecimiento poblacional, limitaciones en la producción de proteínas de origen animal de otras fuentes, y una parte de la población que vive en condiciones precarias, sobre todo en algunas áreas metropolitanas. Esto podría llevar a concluir que, por ejemplo, la exportación de harina y aceite de pescado tradicional debe recibir menor prioridad, ya que sería mejor apoyar el desarrollo y producción de harinas especiales. Además se deberá considerar el fomento de productos proteícos animales, que en el caso de ser producidos a bajo costo pueden asegurar un buen suplemento proteico a la población con bajo poder adquisitivo.

Por otro lado, para lograr un crecimiento de la exportación de productos pesqueros para consumo humano directo y asegurar los máximos ingresos posibles, será esencial promover el desarrollo de productos de alto valor agregado, y habrá que introducir sistemas eficientes para asegurar y garantizar la calidad. Tales medidas darán por resultado una diversificación y graduación de los productos y las materias primas que tenderá a premiar los esfuerzos adicionales que se hagan para mejorar el manipuleo, conservación y tratamiento de la materia prima y de los productos terminados. Esto evidentemente llevará a una producción de mejor valor y calidad, que se considera crucial para acceder con posibilidades de éxito a los mercados de exportación, pero como es natural, por su precio más alto muchos de estos productos quedarán fuera del alcance de la mayor parte de los consumidores locales.

11.4 Perspectivas del mercado nacional

Teniendo en cuenta el consumo promedio de pescado y productos pesqueros en el país, es evidente la importancia que tiene y se merece el mercado interno, el que además tiene un potencial de desarrollo interesante debido a las proyecciones de crecimiento de la población y la intención de aumentar el consumo promedio de pescado por habitante.

Para que se puedan realizar estas perspectivas de desarrollo será necesario que el sistema de comercialización interna sea completamente renovado. Esto puede llevar a un cambio en las funciones y estructura de EPSEP, que de distribuidor estatal comercial podría pasar a ser una organización dedicada principalmente a programas de alimentación social.

Esto facilitaría y estimularía la participación del sector privado en la comercialización interna, aunque para ello será necesario que el Gobierno tome algunas medidas para poner en funcionamiento las diversas instalaciones e infraestructura de servicios que se requieren para ampliar la capacidad de descarga, recepción, almacenamiento, primera venta, transporte, y comercialización interna del pescado, y que por su alto costo y dimensión difícilmente podrán ser financiados sin una significativa participación y apoyo estatal.

El Gobierno deberá además contribuir a crear las condiciones para que en este proceso participen en forma eficaz y ordenada tanto los pescadores como los mayoristas, transportistas, minoristas, y consumidores. Todos estos grupos deberán estar informados y aplicar las medidas más adecuadas para la preservación de la calidad del producto, y para asegurar buenas condiciones higiénicas y sanitarias en los procesos de elaboración y mercadeo. Este último aspecto ha cobrado mayor actualidad e importancia en vista de la reciente epidemia de cólera y el peligro de posibles rebrotes.

Como ya se mencionó, hay grandes posibilidades de extender el consumo de pescado y productos pesqueros a nivel nacional, pero para ello se deberán adaptar los productos a las costumbres de consumo y los hábitos de compra y condiciones locales, por lo que será necesario mantener un servicio de extensión y educación al consumidor. En el país hay una buena experiencia en este tipo de servicios, el que como en el pasado podría quedar a cargo del MYPE, o asignarse como una función de ITP, preferiblemente con la participación del sector privado.

En los lineamientos de política se asigna una alta prioridad al desarrollo y crecimiento del mercado interno, debido a la necesidad de mantener el paso con el crecimiento de la población y el objetivo de aumentar el consumo promedio de pescado con la finalidad de hacer frente a un problema nutricional. En este momento el sistema de comercialización interna no está en condiciones de responder a estos lineamientos con la prioridad que se le ha asignado, y por ello el sistema tiene que ser completamente renovado.

Se recomienda también que los posibles programas de alimentación social donde participe el sector sean diseñados con miras a expandir el sistema comercial del mercadeo interno de productos pesqueros, en el cual se debe además ofrecer productos adecuados a la situación de los consumidores y

las condiciones y limitantes físicas y logísticas para la distribución de pescado y productos pesqueros en las áreas a ser cubiertas. Además, se debe asegurar que los productos tengan siempre una relación costo-beneficio aceptable.

11.5 Perspectivas del mercado internacional

El Perú tiene muy buenas perspectivas de ampliar el mercado internacional para sus productos pesqueros, pero en gran medida la realización de estas perspectivas están sujetas a las mejoras y modernización que se deben introducir en la fase de procesamiento y transformación del pescado y de los productos pesqueros nacionales.

En la exportación de harina y aceite de pescado hay dos líneas de acción que deben ser exploradas por ofrecer perspectivas interesantes, y son: la exportación de harinas de pescado tradicionales de calidad mejorada, y la producción y exportación de harinas especiales.

En cuanto a la exportación de productos enlatados, el Perú ya tiene un mercado interesante en Latinoamérica donde llega con productos tradicionales que aunque son de poca aceptación en mercados más exigentes, en los países de la región han tenido buena acogida debido a su bajo costo en relación a la cantidad y calidad del producto ofrecido. Este es un mercado que se podría ampliar manteniendo la misma infraestructura, maquinarias y equipos básicos, pero introduciendo mejoras a nivel de la preservación y manipuleo del pescado para mejorar la calidad final y presentación del producto. Otro sector que se debe explorar son los mercados de los países desarrollados, en Europa, Estados Unidos, y Asia, donde es necesario llegar con productos envasados de primera calidad, como envases de aluminio que requieren líneas de procesamiento de diseño más moderno y sofisticado.

La exportación de productos congelados se está expandiendo lentamente, pero se espera que con la reactivación del sector pesquero, con la instalación de maquinarias y equipos más modernos, y la apertura económica, este sea uno de los renglones que progrese más rápidamente.

La exportación de productos frescos tiene todavía muy poca trascendencia, pero puede tranquilamente convertirse en una fuente de ingresos de divisas interesante, sobre todo si se desarrolla la exportación selectiva de pescado y mariscos frescos a países desarrollados, sobre todo Estados Unidos y Europa, donde habrá que llegar con productos de primera calidad.

Para promover los productos nacionales en los mercados internacionales se deberá concentrar los esfuerzos en: desarrollar y lograr productos de alto valor agregado; asegurar la calidad de los productos para exportación; diversificar los productos y los mercados; facilitar la importación temporal de insumos, (tales como latas y envases); presentar agresiva, comercial y profesionalmente los productos pesqueros peruanos en el exterior; ampliar y reforzar la cooperación con otros países exportadores de la región en los mercados importadores; desarrollar y mantener una filosofía de mejoramiento continuo de los productos y procesos y de la exploración y búsqueda de nuevas oportunidades comerciales.

12 REQUERIMIENTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

Para llevar a la práctica muchas de las recomendaciones que se hacen en este informe, y poner en marcha el plan nacional de desarrollo y reactivación del sector pesquero, el Gobierno requerirá asistencia técnica especializada en diversas áreas. En muchos casos esta asistencia técnica estará destinada a reforzar y ampliar la capacidad técnica ya existente en el país, aunque en algunos casos será necesario cubrir áreas totalmente nuevas que todavía no se han desarrollado localmente.

Debido a su amplia tradición pesquera, el país cuenta con expertos bien preparados y con experiencia en distintos campos de la actividad científica, técnica y administrativa de la pesca. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el país y el sector pesquero en particular, han pasado por una fase de deterioro que ha durado varios años y en la cual se ha ido perdiendo no sólo infraestructura, instalaciones y equipos, sino además mucha de la capacidad y experiencia que ya existía, así como la posibilidad de formar profesionales y técnicos nuevos para que se incorporen en tiempo útil para contribuir en forma efectiva a la reactivación del sector pesquero.

Es por ello que en muchas áreas se requiere asesoramiento y asistencia técnica externa para responder a necesidades tanto a corto como a mediano y largo plazo. Para abordar las necesidades a corto y mediano plazo el asesoramiento y asistencia estarán orientados principalmente a apoyar los trabajos vinculados a la formulación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero mediante la participación de expertos en diversos campos pertinentes a la ordenación y planificación

pesquera y la reactivación del sector productivo. Esta asistencia deberá además ser complementada con la provisión de equipo y materiales necesarios, y la creación de condiciones económicas y de trabajo compatibles con los requerimientos y perspectivas de desarrollo del sector. En cuanto a las necesidades a más largo plazo, la asistencia técnica estará orientada principalmente a capacitar y entrenar profesionales jóvenes que a futuro se puedan hacer cargo de las diversas funciones relacionadas con la investigación científica y tecnológica, la ordenación pesquera y la planificación del desarrollo pesquero en el país.

Para cubrir las necesidades más inmediatas de asistencia técnica identificadas por la misión, se recomienda que el Gobierno haga las gestiones pertinentes y solicite a las agencias internacionales y bilaterales que den prioridad a las propuestas de proyectos y áreas específicas que se indican a continuación.

- Asesoramiento jurídico al Ministerio de Pesquería, para la elaboración de un proyecto una nueva Ley de Pesquería y su respectivo Reglamento, que se estima pueda tener una duración de 2 a 3 meses, con un aporte externo de 37 mil dólares EEUU aproximadamente, y para el cual se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 14;
- Reforzamiento institucional del Ministerio de Pesquería (MIPE), para reforzar la capacidad del Gobierno para ordenar y planificar el desarrollo pesquero del país. Se estima que un proyecto de este tipo debe tener una duración mínima de 2 años, y requerirá un aporte externo de 460 mil dólares EEUU aproximadamente, para lo cual se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 15;
- Reforzamiento institucional del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), que tiene por finalidad principal reforzar la capacidad de la Institución de llevar a cabo la investigación, evaluación y ordenación de los recursos pesqueros. En parte esta asistencia se destinará también al Ministerio de Pesquería en áreas que les son comunes, o en las que deben tener una estrecha interacción. Se estima que este proyecto deberá tener una duración mínima de 3 años, y requerirá de un aporte externo de 2.2 millones de dólares EEUU aproximadamente, para lo cual se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 16;
- Apoyo al Instituto Tecnológico Pesquero (ITP), con la finalidad de darle asesoramiento y capacitación para el desarrollo y transferencia de tecnología de procesamiento y mercadeo de productos pesqueros. Se estima que tendría una duración mínima de 4 años para lo cual se requerirá un aporte externo de 2 millones de dólares EEUU aproximadamente, y se propone el Perfil de Proyecto que se incluye en el Anexo 17;
- Apoyo para la evaluación de la flota industrial, destinado a dar asesoramiento a corto plazo para la formulación de un programa de renovación de la flota pesquera industrial. Se estima que este proyecto debería tener una duración de 3 meses con un aporte externo de 100 mil dólares EEUU aproximadamente, y para el cual se propone el Perfil de Proyecto que se presenta en el Anexo 18;
- Asesoramiento en la construcción de botes de fibra de vidrio, con la finalidad de dar asesoramiento y entrenamiento en la construcción de botes de fibra de vidrio para la flota artesanal. Se estima que esta actividad debería tener una duración mínima de 2 años, con un aporte externo de 330 mil dólares EEUU aproximadamente, y para lo cual se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 19;
- Apoyo para la introducción de nuevas artes y métodos de pesca para la flota artesanal, que incluye servicios de asesoramiento y entrenamiento en las diversas fases extractivas de la flota de pesca artesanal. Se estima que deberá tener una duración de 2 años con un aporte externo de 600 mil dólares EEUU aproximadamente, para lo cual se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 20;
- Reforzamiento de los servicios de apoyo al sector artesanal, que incluye asesoramiento y capacitación con miras a cubrir a corto y mediano plazo una serie de deficiencias que se observan en cuanto a diseño y construcción de embarcaciones, seguridad, artes de pesca, mantenimiento de equipos y motores, manipuelo y conservación a bordo, contabilidad, mercadeo, etc. Se estima que debería tener una duración de 2 años, para lo cual se requerirá un aporte externo de 540 mil dólares EEUU aproximadamente. Para ello se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 21.

- Asesoramiento para promover la modernización de la industria conservera, que incluye servicios de asesoramiento para la producción y comercialización de conservas de pescado. Se estima que deberá tener una duración de un (1) año, para lo cual se requerirá un aporte externo de 250 mil dólares EEUU aproximadamente. Para ello se propone el Perfil de Proyecto que aparece en el Anexo 22.

Estas propuestas de proyecto no se presentan necesariamente en un orden determinado de prioridad o importancia. Esta es una decisión que deberá tomar el Gobierno a la luz de sus necesidades más apremiantes y otros requerimientos y posibilidades de financiamiento tanto dentro del sector como en relación a los otros sectores. Sin embargo, se recomienda dar particular atención y la debida prioridad a las propuestas de proyecto de reforzamiento institucional, tanto del MIPPE como del IMARPE y el ITP.

Ya en 1986 una misión semejante de la FAO identificó este tipo de necesidad y recomendó algunas acciones y propuestas de proyecto para hacer frente al problema. Lamentablemente, por diversos motivos no hubo un seguimiento adecuado y las propuestas de proyecto y parte de las otras recomendaciones no se llevaron a la práctica. En esta oportunidad se ha podido comprobar que en el tiempo transcurrido ha habido un deterioro ulterior y más marcado de los diversos componentes del sector, en especial, pero no sólo, en las instituciones gubernamentales responsables de la ordenación, planificación del desarrollo e investigación científica y tecnológica del sector pesquero. Por ello se plantean nuevamente algunas de las propuestas hechas en ese entonces, con las debidas modificaciones, ajustes y actualización de acuerdo a las condiciones, necesidades y posibilidades actuales.

Se sugiere que luego que hayan sido revisadas y priorizadas por el Gobierno, se sometan estas propuestas de proyecto a la consideración de las agencias y posibles organismos donantes que están apoyando o que han expresado interés en apoyar al sector pesquero. De acuerdo a la prioridad y las expresiones de interés que reciban las propuestas de proyecto individuales, se podrá proceder a la preparación de los documentos de proyecto respectivos con las propias agencias u organismos donantes, para lo cual también se podrá contar con la asistencia técnica y asesoramiento de la FAO en caso necesario.

Aunque no se indica explícitamente, las propuestas de proyecto han sido formuladas tomando en consideración la posibilidad de que sea la FAO quien actúe como organismo internacional de ejecución. Sin embargo, no se excluye la posibilidad que uno o más de estos proyectos sean ejecutados por otras agencias, e inclusive hay que tener en cuenta la posibilidad de ejecución nacional. Sin embargo, en algunos de estos proyectos será necesario y recomendable que se cuente por lo menos con una fuerte componente de asistencia técnica ejecutada por un organismo internacional especializado para asegurar no sólo la justa provisión de experiencia internacional, sino además para dar al proyecto o proyectos cierto grado de continuidad, autonomía e independencia de ciertos factores y presiones tanto de carácter interno como externo.