



# **Reformando el Sector de la Anchoqueta Peruana**

## **Progreso Reciente y Desafíos Futuros**

**Carlos E. Paredes**

**Junio 2010**

**PERÚ. UNIVERSIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES**

**INSTITUTO DEL PERÚ**

**Cuadernos de Investigación**

**Edición N° 10**

**Junio 2010**

**UNIVERSIDADES/PUBLICACIONES/INSTITUTO DEL  
PERÚ/PESCA/ANCHOVETA/INDUSTRIA**

© Universidad de San Martín de Porres

© Carlos E. Paredes

**Instituto del Perú**

**Av. Javier Prado Oeste N° 580 – San Isidro**

**Telefax: 221 8722**

**Teléfono: 421 4503**

**Correo electrónico: [idp@institutodelperu.org.pe](mailto:idp@institutodelperu.org.pe)**

**Página web: [www.institutodelperu.org.pe](http://www.institutodelperu.org.pe)**

**Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2010-06506**

**ISSN: 1995-543X**

**\* La imagen utilizada en la portada fue extraída del sitio web: [www.pescargentina.com](http://www.pescargentina.com)**

## Contenido

Resumen .....	5
Introducción .....	7
1. El punto de partida: sobredimensionamiento de la industria y los costos de una regulación inadecuada .....	9
2. La reforma reciente: la introducción de los derechos individuales de pesca .....	13
3. Hacia un manejo sostenible de la pesquería de anchoveta en el Perú: una discusión de los retos de política para el futuro .....	17
4. Conclusiones .....	21
Bibliografía .....	23



## Resumen

La reforma de 2008 constituyó un importante paso para reducir las ineficiencias en el sector y aumentar la rentabilidad de la flota. La reforma produjo una serie de beneficios (terminó con la carrera olímpica, aumentó el número de días de pesca, e incrementó la calidad de la harina producida, entre otros). Sin embargo, ésta también presenta fallas de diseño y ejecución que podrían hacer peligrar la sostenibilidad de la especie y del nuevo régimen. Por un lado, la fijación de cuotas individuales incrementa los incentivos a la pesca negra y al sub-reporte de desembarques. Por ello, a menos que la reforma sea perfeccionada eliminando el exceso de demanda (el exceso de capacidad instalada de procesamiento), estas actividades ilegales seguirán atentando contra la sostenibilidad de la especie. Por otro lado, la reforma ha sido inequitativa y ha creado un sistema de protección social que excluye a la mano de obra excedente de las plantas de procesamiento. Ello ha generado malestar social, lo que deslegitima y atenta contra la estabilidad del nuevo régimen.

Existen dos opciones para solucionar estos problemas: La primera consiste en un programa de ajuste estructural conducente al retiro voluntario de plantas, cuyos dueños y trabajadores serían compensados con los flujos provenientes de un gravamen a ser pagado por las empresas que permanezcan en la industria (las beneficiarias del nuevo régimen). La segunda opción consiste en fijar una cuota global de producción de harina de pescado para el conjunto de la industria y luego asignar cuotas individuales de producción transferibles. Esto ayudaría a proteger la biomasa eliminando efectivamente los incentivos a la pesca ilegal.

La pesca masiva no reportada durante la primera temporada del año 2009 muestra claramente que uno de los principales problemas que afecta al sector es la corrupción. Para enfrentar este problema, el gobierno debería considerar la creación de una Superintendencia de Pesca y Acuicultura, como un organismo autónomo separado del Vice-Ministerio de Pesquería, que estuviese encargado de las funciones de supervisión y sanción. Bajo este esquema, el VMP mantendría su función normativa.



## **Reformando el Sector de la Anchoveta Peruana**

### **Progreso Reciente y Desafíos Futuros<sup>1</sup>**

**Carlos E. Paredes**

#### **Introducción**

El presente estudio actualiza la investigación de Paredes y Gutiérrez (2008) mediante la incorporación y análisis de los efectos iniciales del reciente cambio en el régimen de pesca de la anchoveta en el Perú. La primera sección del documento describe el comportamiento del sector hasta antes de la reforma del año 2009 y describe cómo la inadecuada regulación entonces vigente permitió y fomentó la sobre inversión en el sector durante los últimos 15 años. Así, una de las consecuencias del marco regulatorio fue que tanto el tamaño de la flota pesquera, como el de las plantas de procesamiento, se encontraba totalmente sobredimensionado. Dicho sobredimensionamiento produjo una serie de ineficiencias, como son: (i) una creciente capacidad instalada que permanecía ociosa por períodos cada vez más prolongados; (ii) la disminución de la calidad del pescado desembarcado; y (iii) el aumento de riesgos ambientales relacionados con la sobre extracción del recurso, contaminación de bahías y otras externalidades negativas para el ecosistema.

En junio del 2008, el gobierno peruano introdujo la reforma regulatoria más importante del sector de los últimos 35 años<sup>2</sup>. El nuevo marco regulatorio modernizó

---

<sup>1</sup> Este reporte se realizó con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y el Caribe en el marco del estudio titulado "Biodiversidad y Ecosistemas: Porqué son importantes para el Crecimiento Sostenido y la Equidad en América Latina y el Caribe". El autor agradece el apoyo en la investigación de Cristian Solís y José Wong, así como los comentarios de Juan Miguel Cayo, Enzo Defilippi y Elsa Galarza.

<sup>2</sup> Régimen que entró en vigencia en la primera temporada de pesca del año 2009.

el esquema de “acceso abierto” vigente hasta entonces, caracterizado por fijar una cuota agregada anual de pesca (“cuota global”), al introducir, además de la cuota global, derechos individuales de pesca asignados a cada embarcación.

Implícitamente, los diseñadores de este nuevo esquema presumieron que la asignación de derechos de pesca sería suficiente para resolver los problemas ocasionados por el sobredimensionamiento de la industria. En efecto, supusieron que la “carrera por el pescado” (la denominada “carrera olímpica”) desaparecería, que la calidad de las descargas de pescado mejoraría y, también, que el exceso de capacidad de las plantas procesadoras disminuiría endógenamente. Como consecuencia de lo anterior, mejoraría la sostenibilidad de la especie, pues conduciría a una menor depredación del recurso y a bahías menos contaminadas.

La primera temporada de pesca bajo el nuevo esquema tuvo lugar entre abril y julio de 2009. En esa campaña se observaron algunas de las consecuencias positivas y esperadas del nuevo marco regulatorio. Sin embargo, también se verificó algunas consecuencias negativas, las que también eran predecibles, pero que no fueron anticipadas por las autoridades, quienes, incluso, minimizaron su importancia. A pesar de los grandes beneficios generados por el nuevo régimen, la magnitud de los problemas surgidos ha generado dudas sobre la eficacia del nuevo régimen. El nuevo marco regulatorio y sus resultados iniciales son revisados en la Sección 2 de este estudio.

En la Sección 3 del informe se presenta una breve discusión de algunos de los desafíos futuros de política que deben ser enfrentados por las autoridades. Las propuestas buscan perfeccionar el marco regulatorio vigente, de manera tal que sea consistente con el manejo eficiente y sostenible del ecosistema. Éste puede ser definido como uno que enfrenta el sobredimensionamiento de la industria (tanto de flota como de plantas procesadoras); que reduce efectivamente los incentivos para la pesca negra y asegura el cumplimiento de las nuevas normas de pesca. En este escenario, los problemas de redistribución producidos durante la transición hacia el nuevo equilibrio de largo plazo son enfrentados de una manera equitativa y económicamente eficiente, lo cual refuerza la sostenibilidad del nuevo régimen desde un punto de vista de economía-política. Finalmente, la última sección del documento presenta un resumen y las conclusiones del estudio.



## 1. El punto de partida: sobredimensionamiento de la industria y los costos de una regulación inadecuada

La anchoveta peruana (*Engraulis ringens*) es la especie pesquera más capturada en el mundo. Representa aproximadamente el 10% de las capturas marinas a nivel mundial (con desembarques anuales entre 6 y 8 millones de toneladas).<sup>3</sup>

La industria de la anchoveta en el Perú surgió a mediados del siglo XX, y desde entonces, ha sido testigo de una serie de fases de expansión y recesión. Después del auge y expansión de los primeros 20 años, el sector se enfrentó a su primera crisis durante los años setenta, como consecuencia de crecimiento exponencial de la flota, la falta de una adecuada reglamentación y la consiguiente sobrepesca. Los problemas de la industria se vieron agravados por los efectos del Fenómeno de El Niño de 1972-73 y la nacionalización de la industria en 1973.

Tras el estancamiento del sector de la anchoveta durante los años setenta y ochenta (que coincidió con la estatización de la industria pesquera y, más importante aún, con la lenta recuperación de la biomasa de anchoveta), se aprobó una nueva Ley General de Pesca en 1992. La nueva ley prohibió explícitamente la expansión de la flota y de la capacidad de procesamiento de las plantas pesqueras. Bajo este nuevo marco legal, el Estado privatizó las embarcaciones y plantas de harina de pescado hasta entonces de propiedad pública, lo que dio lugar a una nueva etapa de expansión del sector.<sup>4</sup> La privatización generó un gran esfuerzo de inversión por parte del sector privado, tanto para la adquisición y modernización de la flota y plantas de procesamiento, como para la construcción de nuevas embarcaciones y plantas; ello a pesar de las disposiciones legales que prohibían la expansión. Dado que este proceso se basó en un alto grado de apalancamiento financiero, la privatización y modernización del sector condujeron a un sobreendeudamiento del mismo, que dejó el sector pesquero en una situación financiera débil y vulnerable. Poco después, hacia finales de 1997, el Fenómeno de El Niño se hizo presente con un alto grado de severidad, y puso a la industria de la anchoveta, una vez más, al borde del colapso.

---

<sup>3</sup> Hatzios, M., y De Haan, C., 2006. Pesca. En: Giugale, M., Fretes-Cibils, V., y Newman, J., eds. *Perú. La oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial. pp. 427-444.

<sup>4</sup> Hidalgo, J., 2002. *Cuotas Individuales de pesca*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Santibáñez, V., y Santibáñez, O., 2003. La Apuesta por el Perú: reconversión industrial en el Perú. En: Sociedad Nacional de Pesquería. *Libro de Oro de la Pesquería Peruana*. Lima.

La crisis en la que se encontraba sumergido el sector obligó a muchas empresas a ingresar en procesos de insolvencia, obligó al sistema financiero a absorber parte de las pérdidas del sector y produjo cambios significativos en la estructura de propiedad de la industria. Durante este período de crisis, en 1999, se lanzó una primera iniciativa destinada a reducir el tamaño de la flota pesquera de anchoveta. El sector privado, en estrecha coordinación con el gobierno, trabajó en el diseño de un programa dirigido a financiar el retiro y desmantelamiento de las embarcaciones excedentes, conocido como Fondo para la Protección de la Biomasa (FOPROBI).<sup>5</sup> Sin embargo, debido a la falta de un consenso mínimo sobre las características básicas del programa (en sus dos versiones), éste nunca fue implementado, por lo que las empresas pesqueras llegaron a acuerdos con sus acreedores o fueron liquidadas.

Luego de la reorganización del sector, ocurrida durante la primera mitad de esta década, y el incremento en los precios de la harina y aceite de pescado (los cuales alcanzaron máximos históricos), entre 2006 y 2008, tuvo lugar una ola de fusiones y adquisiciones sin precedentes en el sector. Estas transacciones bordearon los mil millones de dólares y condujeron a una mayor **concentración** del sector. En efecto, a fines de 2009, las siete empresas pesqueras más grandes representaban el 70% de la producción nacional de harina y aceite de pescado.

A pesar de que el marco regulatorio vigente desde 1992 prohíbe expresamente el aumento de la flota y la construcción de nuevas plantas de harina de pescado, el tamaño de la flota creció significativamente durante los años noventa y la primera mitad de esa década. Este hecho empeoró el problema del **exceso de capacidad instalada** y constituye una muestra de la magnitud de la **corrupción** existente en el sector.

Durante el período anterior a la reforma de 2008, la protección de la biomasa se efectuaba a través de cuatro instrumentos: (i) una cuota global de captura (CGC) que establecía el volumen máximo de captura para cada temporada de pesca en la zona norte-centro del litoral; (ii) temporadas de veda durante los periodos de reproducción de la especie y cuando se detectaba la presencia de un elevado porcentaje de juveniles en la extracción; (iii) establecimiento de zonas prohibidas o reservadas de pesca (en

---

<sup>5</sup> Cayo, J., y Paredes, C., 2003. La Superación de la Crisis Financiera. En: Sociedad Nacional de Pesquería. *Libro de Oro de la Pesquería Peruana*. Lima.

particular, la pesca industrial fue prohibida en la franja de cinco millas adyacente a la costa, para proteger el desove de la anchoveta y el hábitat de especies marinas para el consumo humano); y (iv) especificaciones sobre los métodos permitidos de extracción.<sup>6</sup>

A pesar de que tales regulaciones tienden a evitar la sobreexplotación de la anchoveta, el sistema CGC (en contraposición al de cuotas individuales) indujo a una "carrera por el pescado" (o "carrera olímpica", como se la vino a denominar en el Perú). Éste constituía un mercado abierto, sin derechos propiedad asignados, en el cual cada embarcación intentaba capturar la mayor cantidad de pescado en el menor tiempo posible. En este contexto, no fue sorprendente que el creciente tamaño de la flota y la carrera por el pescado produjesen temporadas de pesca cada vez más cortas. De hecho, el número de días de pesca se redujo de 270 en 1986, a menos de 200 por año en los años noventa y sólo a 50 días en 2007.

A fines del año 2007, la industria de la anchoveta peruana estaba conformada por una flota de 1.178 embarcaciones, con una capacidad total de bodega de alrededor de 210.000 metros cúbicos; y por 145 plantas productoras de harina y aceite de pescado, con una capacidad total de procesamiento de 8.909 toneladas por hora (t/h). La mayor parte de la pesca era realizada por empresas "integradas", es decir, que poseían tanto embarcaciones, como plantas procesadoras. Siete empresas tenían cobertura nacional y concentraban alrededor de dos tercios de la capacidad de bodega de las embarcaciones de acero dedicadas a la pesca de anchoveta y más del 70% de la capacidad de procesamiento de la industria, lo que ilustra el alto grado de concentración existente en el sector.

Para apreciar la magnitud del exceso de la capacidad instalada de la industria, vale la pena señalar que en condiciones normales (en la ausencia del Fenómeno de El Niño), los desembarques totales de anchoveta fluctúan entre 6 y 8 millones de toneladas por año. En 2006, el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), estimó que el rendimiento máximo sostenible (RMS) de esta pesquería era de 8 millones de toneladas y fijó la CGC en 5,9 millones de toneladas (los desembarques totales de anchoveta promediaron 6,02 millones de toneladas entre los años 2006-2008).

---

<sup>6</sup> El sistema CGC era aplicado a la zona de pesca norte-centro (al norte del paralelo 16°S), donde se llevaba a cabo la mayor parte de la actividad pesquera. En la zona sur (al sur de este paralelo) no se imponían cuotas. Se permitía pescar durante todo el año, excepto para aquellos períodos donde se detectaba una mayor proporción de juveniles y se establecía temporadas de veda.

Paredes y Gutiérrez (2008) llevaron a cabo una estimación del exceso de capacidad instalada existente en la industria de pesca de anchoveta hacia fines de 2007. Suponiendo que el coeficiente de eficiencia de la pesca (la porción de la capacidad de bodega que se llena en cada viaje en relación a la capacidad total) se sitúa en el rango de 60% - 80%, estimaron que el exceso de capacidad de la flota fluctuaba entre 60% y 78% (dependiendo de si se mide en relación al RMS o al CGC y del coeficiente de eficiencia utilizado). Es decir, que **la capacidad de bodega de la flota se situaba entre 2,5 y 4,6 veces su tamaño óptimo**. Análogamente, estimaron que el exceso de capacidad instalada de las plantas era de entre 65% y 80%, lo que implica que **la capacidad instalada de procesamiento representaba entre tres y cinco veces el tamaño óptimo** (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1: Estimados del Exceso de Flota y Planta. Año 2006**

Medición de exceso en relación a:	RMS		CGC 2006	
	60%	80%	60%	80%
Eficiencia de Flota:	60%	80%	60%	80%
Exceso de Capacidad de Bodega de la Flota	60,5%	70,4%	70,9%	78,2%
Capacidad de Bodega Actual / Capacidad Óptima	2,5	3,4	3,4	4,6
Eficiencia de Planta:	60%	80%	60%	80%
Exceso de Capacidad de Procesamiento de Planta	65,3%	70%	74,4%	80,8%
Capacidad de Planta Actual / Capacidad Óptima	2,9	3,8	3,9	5,2

Fuente: Paredes y Gutiérrez (2008)

El sobredimensionamiento del sector pesquero, tanto en flota como en capacidad de procesamiento de harina, produjo serias ineficiencias asociadas al bajo uso del stock de capital durante períodos cada vez más largos (debido a temporadas de pesca cada vez más cortas); generó una estructura de costos ineficiente, con un alto componente fijo (alrededor de dos terceras partes de costo total), lo cual mermaba las utilidades de la industria; y llevó a que el sector tuviese una contribución relativamente pequeña a los ingresos fiscales del país.<sup>7</sup> En efecto, utilizando la estructura de costos detallada del año 2006, Paredes y Gutiérrez (2008) concluyeron que reducir a la mitad la capacidad de bodega de la flota y la capacidad de procesamiento de las plantas (lo cual no sería

<sup>7</sup> De acuerdo con cifras oficiales, la contribución fiscal del sector pesquero es bastante baja: sólo llegó a US\$68 millones en 2006; esto es, 4,8% del valor FOB (término de comercialización internacional que indica el precio de la mercancía a bordo de la nave o aeronave), de la harina y aceite de pescado exportado ese año. Si se considera, además, el impuesto selectivo al consumo de combustibles pagado por las empresas del sector, esta cifra se incrementaría a US\$79 millones, la cual sigue siendo relativamente baja.

suficiente para eliminar el exceso de capacidad instalada) permitiría duplicar las utilidades del sector (una ganancia neta de aproximadamente 400 millones de dólares al año, con los precios vigentes en aquel entonces). Cabe mencionar que estas cifras no toman en consideración los beneficios económicos derivados de las externalidades positivas que una reducción de la flota originaría sobre los bienes y servicios ambientales proporcionados por el resto del ecosistema marino del Perú, sino únicamente el costo de oportunidad para armadores e industriales pesqueros de mantener el sobredimensionamiento del sector.

## **2. La reforma reciente: la introducción de los derechos individuales de pesca**

En junio de 2008, el Poder Ejecutivo, haciendo uso de las facultades legislativas delegadas por el Congreso, aprobó el Decreto Legislativo No. 1084, el cual buscó ordenar el sector mediante la asignación de Límites Máximos de Captura por Embarcación (LMCE). El nuevo régimen introdujo derechos individuales respecto de la anchoveta, mediante la asignación de una alícuota de la cuota global de pesca a cada una de las embarcaciones.<sup>8</sup> Entre los beneficios esperados de la asignación de derechos de propiedad sobre el recurso se encontraba el terminar con la “carrera olímpica”, pues ya no sería necesario pescar lo más rápidamente posible todo lo que cupiese en la bodega, lo cual no sólo se traduciría en beneficios económicos, sino también ecológicos. Además, el hecho que las cuotas de pesca fuesen acumulables dentro de cada grupo armador (haciéndolas transferibles en la práctica) permitiría que las embarcaciones menos eficientes cesen de operar; lo cual, como se vio anteriormente, incrementaría significativamente la rentabilidad de la flota.

Por otro lado, con el objetivo de reducir los costos sociales que este cambio de régimen pudiese traer, la mencionada norma también creó dos aportes obligatorios que gravan a los beneficiarios del nuevo régimen: (i) un aporte anual impuesto a los titulares de permisos de pesca, fijado para el primer año en S/.35.00

---

<sup>8</sup> Para el caso de las embarcaciones de acero, la cuota se asignó en función al record histórico de pesca de 2004-2008 (peso: 60%) y a la capacidad de bodega de la embarcación (peso: 40%). En el caso de las embarcaciones de madera, sólo se tomó en cuenta el record histórico. Además, se les dio un premio de 100 toneladas por embarcación, lo que llevó a que la participación en la cuota global de este tipo de embarcaciones alcanzase el 21,08% (superior al 17% correspondiente a su participación en la pesca durante el mismo período).

(aproximadamente US\$ 12.00) por cada 0,001% de participación en la cuota global; y (ii) un aporte de US\$1,95 por tonelada de recurso procesado.

Para poner estos aportes en perspectiva, el primero de ellos podría llegar a recaudar alrededor de un millón doscientos mil dólares por año (frente a un valor aproximado de la anchoveta desembarcada de mil millones de dólares, es decir, 0,12%), mientras que el segundo representó 0,2% del precio promedio de harina de exportación durante la primera temporada de 2009. Claramente, estos aportes son relativamente pequeños (sobre todo cuando se miden en relación al incremento en las utilidades que el nuevo régimen traería), pero constituyen un paso importante en materia social y de política redistributiva.

El nuevo régimen también creó el Fondo de Compensación para el Ordenamiento Pesquero (FONCOPES), entidad autónoma encargada de administrar los fondos provenientes de estos aportes y de implementar tres programas de beneficios sociales: (a) Incentivos de Reconversión Laboral, (b) Desarrollo y Promoción de las Micro y Pequeñas Empresas (Mypes), y (c) Jubilación Adelantada.<sup>9</sup>

En contraposición con los aspectos positivos mencionados, **el nuevo régimen legal no contempló incentivos para reducir el sobredimensionamiento de la capacidad de procesamiento de las plantas industriales, a pesar que la magnitud de su sobredimensionamiento era mayor que el de la flota** (ver Cuadro 1). Esto reflejó la creencia de aquellos que diseñaron la nueva normativa de que la reducción en la capacidad de procesamiento se produciría de manera endógena, como subproducto del cambio en el régimen de pesca. Sin embargo, este resultado no se ha producido aún y la existencia de plantas sin flota propia sigue alimentando la demanda por anchoveta de los armadores independientes.

Esta demanda insatisfecha, junto al hecho que los desembarques de anchoveta ya no están concentrados en unos pocos días, llevó a que el precio ofrecido por la anchoveta de los armadores independientes se incrementase de manera significativa (cercano a 50% con respecto a la primera temporada de pesca de 2008, a pesar que el precio de la harina había disminuido en más de 25%).<sup>10</sup> Este incremento en el precio del recurso

---

<sup>9</sup> La norma también incluyó una serie de medidas para prevenir despidos intempestivos durante los dos primeros años del nuevo régimen.

<sup>10</sup> El nuevo marco regulatorio modificó sustancialmente las condiciones de oferta y demanda de este mercado. A pesar que no cambió la CGC para la flota (oferta) ni la capacidad de procesamiento de las

puso en peligro la viabilidad económica de las plantas sin flota (o con insuficiente flota para su capacidad de procesamiento), y a que estos actores (claros perdedores del nuevo régimen) gestionen la revocatoria del Decreto Ley 1084.

Asimismo, la no inclusión en programas sociales, como el FONCOPE, del personal de las plantas de procesamiento que resultaron excedentes bajo el nuevo régimen, causó malestar social y generó presiones adicionales para revocar el nuevo marco regulatorio. La inequidad del proceso y las reacciones a la misma introdujeron innecesariamente una mayor incertidumbre con respecto a la estabilidad del nuevo régimen y conllevaron a postergar decisiones tales como la adecuación de la flota excedente a otras pesquerías (o su deshuase) o el desmantelamiento de las plantas procesadoras que ahora resultan innecesarias.<sup>11</sup>

Otra consecuencia del cambio en el régimen de pesca, el cual se ha visto potenciado por el incremento en los precios de la anchoveta, es que han aumentado significativamente los incentivos para evadir la regulación y sub-reportar desembarques. En efecto, dado que la cuota de captura es individual, el incentivo a que ésta no se agote es muy grande. Como resultado, se han incrementado de manera importante las faenas de “pesca negra” y los sub-reportes.<sup>12</sup>

Para ilustrar la relevancia del análisis anterior, es conveniente analizar la evolución del factor de conversión de pescado a harina. Tal como se evidencia en las cifras oficiales, dicho factor se habría reducido de 4,4 a 4,1 en promedio, durante la primera temporada de pesca bajo el nuevo régimen (3,9 en promedio durante junio de 2009).<sup>13</sup>

---

plantas (demanda), el hecho de que ahora los desembarques de pescado se produzcan en temporadas de pesca más largas ha llevado, en la práctica, a un **desbalance entre la oferta y la demanda de anchoveta por unidad de tiempo y al consecuente incremento en su precio.**

<sup>11</sup> La incertidumbre lleva a que los agentes económicos posterguen decisiones mientras que esperan a que el marco regulatorio se estabilice.

<sup>12</sup> El impacto de estos incentivos perversos se ve agravado por el hecho que el monitoreo de los límites de pesca se ha complicado con la nueva regulación (cuotas por embarcación y temporadas de pesca más largas, en las que las embarcaciones no muestran un comportamiento similar en el tiempo).

<sup>13</sup> Ministerio de la Producción, 2009. *Implementación del Sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la Pesquería de Anchoveta Peruana*. Decreto Legislativo No. 1084, Lima.

Esta supuesta reducción en el factor de conversión escapa a la realidad tecnológica del sector y a las características de la biomasa de esta pesquería.<sup>14</sup>

Lo que en realidad evidencia este supuesto incremento en la productividad es el significativo incremento de la pesca negra y el sub-reporte de desembarques de anchoveta. En otras palabras, **la nueva normativa ha generado mayores incentivos para sub-reportar la pesca de cada embarcación, con lo cual se podría estar atentando contra la sostenibilidad del recurso**, justamente el efecto contrario al buscado. En cualquier caso, es claro que las tareas de supervisión y fiscalización no estaban funcionando adecuadamente.

A pesar de la gravedad del problema anterior, el cual pasó inicialmente desapercibido para las autoridades,<sup>15</sup> la entrada en vigor de la nueva normativa durante la primera temporada de pesca del año 2009 produjo alguno de los efectos positivos previstos, tales como la reducción de la “carrera olímpica”, el incremento de los días de pesca, el incremento en las utilidades de los armadores y la mayor participación de las harinas especiales en la producción de harina (ver Cuadro 2). Sin embargo, también puso de manifiesto el riesgo de incrementar el ya alto grado de concentración de la industria y los efectos perversos de los mayores incentivos para sub-reportar los desembarques de anchoveta o para realizar faenas de “pesca negra”.

**Cuadro 2: Efectos Iniciales del Cambio en el Régimen en Pesquero.**

	Esfuerzo de Pesca		Producción de Harina de Pescado				Número de Accidentes y de Sanciones			
	Número de días de pesca	Número de embarcaciones pesqueras	Super Prime	Prime	FAQ	Ratio Pescado / Harina Producida	Accidentes	Pesca en áreas restringidas	Peces juveniles en descargas	Descargas mayores que las licencias
Zona de Pesca Norte-Centro										
Primera temporada 2008	33	836	6%	46%	48%	4,4	7	2085	255	249
Primera temporada 2009	102	280	13%	46%	41%	<b>4,1</b>	5	313	199	112
Variación Porcentual	209%	-67%	7%	0%	-7%	-7%	-29%	-85%	-22%	-55%

Fuente: Ministerio de la Producción (2009)

<sup>14</sup> Según un representante de una de las empresas pesqueras más grandes del país, entrevistado para este estudio, obtener un factor de conversión por debajo de 4,2 “no es posible ni en condiciones de laboratorio”. Más aún, al tratarse de una cifra promedio, ello implica que habría una serie de plantas con factores de conversión por debajo de 3,9, lo cual es imposible.

<sup>15</sup> En efecto, Ministerio de la Producción (2009) interpreta la reducción en el factor de conversión como un indicador de las ganancias en productividad producidas por el nuevo régimen de pesca.



En este contexto, resulta importante identificar las opciones de política económica y sectorial que permitan perfeccionar el régimen normativo vigente, introduciendo innovaciones que aseguren la viabilidad y sostenibilidad del mismo en el largo plazo. En particular, resulta indispensable enfrentar el problema de la pesca negra, analizando sus causas y planteando medidas correctivas eficaces; analizar el tema de la concentración del sector y los posibles problemas de equidad que esto pueda acarrear; analizar la viabilidad de los diferentes actores del sector, en particular de los trabajadores que dependen de los pequeños armadores y de las plantas sin flota, y plantear mecanismos de salida del mercado equitativos y económicamente viables.

### **3. Hacia un manejo sostenible de la pesquería de anchoveta en el Perú: una discusión de los retos de política para el futuro**

Como se señaló anteriormente, los principales beneficios de la reforma en el marco regulatorio de la pesquería fueron la disminución del sobredimensionamiento de la flota, la eliminación de la “carrera olímpica”, la reducción en los sobrecostos y el consecuente incremento en las utilidades de los armadores, y la mitigación (aunque parcial) de los costos sociales que esta reforma podría causar. A pesar de que un conjunto de consecuencias positivas previsible se materializaron efectivamente durante la primera temporada bajo el nuevo régimen, aún persisten problemas importantes que deben ser abordados. En lo que resta de este breve documento, se hará referencia a tres problemas: (i) la necesidad de reducir el exceso de capacidad de procesamiento de las plantas; (ii) la corrupción y el cumplimiento de la regulación; y (iii) la reforma institucional.

#### **El exceso de capacidad de procesamiento de las plantas**

La reforma de 2008, al introducir el sistema de cuotas individuales de pesca, permitió enfrentar el problema de la sobrecapacidad de la flota. Sin embargo, los resultados de la primera temporada de pesca ponen de manifiesto los problemas que subsisten debido al exceso de capacidad de procesamiento. Como se discutió en la sección anterior, éste constituye la fuente principal del exceso de demanda por anchoveta, del incremento en los precios de la misma y, por lo tanto, de exacerbar los incentivos para la pesca negra y el sub-reporte de desembarques. En la medida de que estos

problemas no se subsanen, la sostenibilidad de la especie y del nuevo régimen de pesca estarán en peligro.

Claramente, el mercado no se encuentra en un equilibrio sostenible de largo plazo. La reforma debilitó a una serie de procesadores (principalmente empresas con insuficiente flota) frente a sus competidores integrados, pero éstos todavía no han salido del mercado y siguen presionando sobre el recurso. La pregunta es cómo se transitará hacia el nuevo equilibrio donde se elimine (o reduzca sustancialmente) el exceso de capacidad de procesamiento. Una posibilidad es dejar la solución a las libres fuerzas del mercado.<sup>16</sup> En este escenario, los armadores seguirán gozando de precios artificialmente altos hasta que las empresas con una baja proporción de flota/planta sean absorbidas por otras más grandes (lo que resultaría en una mayor concentración industrial) o simplemente quiebren.

Ante esta perspectiva, cabe preguntarse si existe una opción menos costosa en términos de equidad, eficiencia y bienestar. La respuesta es afirmativa. El marco regulatorio vigente debe ser perfeccionado a fin de cumplir con los siguientes objetivos: (i) reducir el exceso de capacidad de procesamiento y, por lo tanto, el exceso de demanda que genera incentivos para la pesca ilegal; (ii) acelerar el tránsito hacia un nuevo equilibrio de largo plazo, reduciendo los costos de transición; y (iii) asegurar legitimidad del nuevo régimen, atendiendo aquellos problemas de equidad que han sido descuidados en el proceso de reforma.

Para lograr los objetivos mencionados, existen dos opciones de política. La primera, consiste en un programa de ajuste estructural del sector, conducente al retiro voluntario de plantas, cuyos dueños y trabajadores serían compensados con los flujos provenientes de un gravamen a ser pagado por las empresas que permanezcan en la industria (las beneficiarias del nuevo régimen). Esta opción es básicamente aquella propuesta por Paredes y Gutiérrez (2008), quienes -antes de la publicación el Decreto Legislativo 1084- sostenían que el sistema de cuotas individuales de pesca debería ser complementado con un programa de ajuste estructural del sector, que contemple la adquisición y el desmantelamiento del exceso de plantas.<sup>17</sup>

Las características principales para que este programa sea exitoso son las siguientes:

---

<sup>16</sup> Aunque es claro que las fuerzas del mercado no actúan tan libremente; de hecho, éstas fueron totalmente recompuestas por el accionar del Estado en el proceso de reforma.

<sup>17</sup> Un antecedente importante al respecto es el FOPROBI. Ver Sección 1.

- El programa debe ser voluntario, temporal, basado en el mercado y transparente, financiado por las contribuciones de los que podrán seguir operando en este sector y, por tanto, beneficiarse del régimen de pesca.
- Las contribuciones provendrían de un gravamen impuesto a las ventas de harina de pescado (o del valor del pescado desembarcado) que sirva para recomprar licencias de procesamiento.<sup>18</sup>
- El proceso de recompra se realizaría a través de subastas y se adjudicarían las licencias que se subasten al menor precio.
- Las contribuciones no sólo financiarían la compra y el desmantelamiento del exceso de plantas, sino también, los programas sociales dirigidos a los empleados de las plantas que serán cesados de sus puestos de trabajo.

La segunda opción de política consiste en fijar una cuota global de producción de harina de pescado para el conjunto de la industria y luego asignar cuotas individuales de producción transferibles (similar al esquema de la CGC y los LMCE para el caso de la flota). Esto ayudaría a proteger la biomasa eliminando efectivamente los incentivos a la pesca negra.<sup>19</sup> Claramente, la CGP se fijaría cada año y guardaría relación con la CGC fijada por el IMARPE y podría incorporar cambios tecnológicos reales que se traduzcan efectivamente en menores coeficientes de conversión. Esta cuota global de producción constituiría una limitación efectiva al exceso de pesca, al ponerle un coto a la demanda por anchoveta proveniente de las plantas de harina.

Mientras que bajo la primera opción de política, gran parte del exceso de capacidad instalada saldría efectivamente del mercado; la segunda opción eliminaría los incentivos perversos a realizar actividades ilegales de pesca, a la vez que la transferibilidad de las cuotas permitiría maximizar la eficiencia de la producción. Ambos esquemas permitirían hacer frente al problema de equidad y facilitarían una transición más rápida hacia un nuevo equilibrio de largo plazo.

Es necesario señalar que ambas propuestas de política no son necesariamente excluyentes, sino que podrían implementarse de manera conjunta o secuencial. Claramente, ambas políticas deben permitir financiar programas sociales dirigidos a los

---

<sup>18</sup> En la actualidad, existe espacio para crear contribuciones temporales adicionales sobre los desembarques de pescado, ya que las actuales son bajas en comparación con los estándares internacionales y con los cánones o derechos de explotación de otros recursos naturales en el Perú.

<sup>19</sup> Ya no habría espacio para ganancias en productividad irreales, es decir, reducciones ficticias en los coeficientes de conversión.

trabajadores de las plantas afectadas, similares a aquellos contemplados por el FONCOPEs.

### **Corrupción y cumplimiento de la regulación**

La pesca masiva no reportada durante la primera temporada del año 2009 muestra claramente que uno de los principales problemas que afecta al sector es la corrupción. Este explicaría por qué la flota y el número de plantas se expandieron durante el período 1992-2005, en violación de normas legales que prohibían expresamente la concesión de nuevas licencias, y porqué se llegó a contar con un porcentaje muy alto de capacidad instalada excedente en el sector anchovetero.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la corrupción es una moneda de dos caras: un funcionario corrupto no puede acceder a sobornos si nadie está dispuesto a concederlos. La corrupción se ha filtrado en todo el sector y está presente en múltiples áreas de la industria de la anchoveta: permisos de pesca, levantamiento de vedas, otorgamiento de concesiones, verificación de bodegas y descargas, entre otras. De hecho, es preocupante comprobar que el enorme sub-reporte de pesca de 2009 se produjo a pesar de que el control de los desembarques de pescado se había subcontratado a una empresa de vigilancia privada. Esto arroja dudas sobre la capacidad de control del Estado, la efectividad del sistema de vigilancia vigente, y sobre la veracidad del número de sanciones administrativas impuestas en la primera temporada del 2009 (¿es la cifra real o es producto de prácticas más laxas de control?).

A menos que el sistema de control de desembarques sea revisado y corregido, el sistema de cuotas individuales no producirá los resultados deseados sobre los ecosistemas, por lo que probablemente sea reemplazado por otro.

### **Reforma institucional**

Basado en el punto anterior, se puede concluir que es indispensable introducir una reforma institucional en el sector. En la actualidad, el Vice-Ministerio de Pesquería tiene tanto una función reguladora como una función de sanción y supervisión. Sin embargo, esta institución tiene serios problemas para ejercer la última de manera efectiva. Así, de acuerdo a los modelos institucionales desarrollados en otros sectores, como el de energía y el de telecomunicaciones, el gobierno debería considerar la creación de un organismo independiente encargado de la función de control y sanción

(la Superintendencia Nacional de Pesca y Acuicultura);<sup>20</sup> mientras que el Vice-Ministerio de Pesquería mantendría su función normativa.

Debe quedar claro, entonces, que el fortalecimiento institucional del sector requerirá reducir el tamaño del Vice-Ministerio de Pesquería. Y de la misma manera que la reforma del sector público tiene como objetivo crear un aparato estatal sólido y más eficiente, pero más pequeño; el fortalecimiento institucional del sector pesquero requiere de una reducción de las funciones que actualmente está llevando a cabo el Vice-Ministerio de Pesquería, así como la creación de una nueva e independiente Superintendencia de Pesca y Acuicultura. Dicha Superintendencia debería contar con profesionales nuevos, que no arrastren las malas prácticas del pasado, y que puedan realizar la supervisión y sanción con honestidad, eficiencia y transparencia. En cualquier caso debe ser claro que la ausencia del fortalecimiento y modernización de las instituciones públicas que regulan al sector hará más difícil el progreso en la aplicación de la reforma de la pesca en el Perú y podría, incluso, poner en peligro la sostenibilidad de la reforma aprobada en 2008.

#### **4. Conclusiones**

Las conclusiones de este estudio son las siguientes:

- La reforma de 2008, al introducir los Límites Máximos de Captura por Embarcación, constituyó un importante paso para eliminar ineficiencias en el sector y aumentar la rentabilidad de la flota. Sin embargo, el nuevo régimen presenta fallas de diseño y ejecución que hacen peligrar la sostenibilidad de la especie y del régimen mismo.
- En efecto, la fijación de cuotas individuales incrementa los incentivos a la pesca negra y al sub-reporte de desembarques. Por ello, a menos que la reforma sea perfeccionada eliminando el exceso de demanda (el exceso de capacidad instalada de procesamiento), estas actividades ilegales seguirán atentando contra la sostenibilidad de la especie. Los resultados de la primera temporada bajo el nuevo régimen indican que la magnitud del problema es grande.

---

<sup>20</sup> Este organismo debería tener características similares a otras instituciones técnicas independientes como son el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) o el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

- Por otro lado, la reforma ha incrementado artificialmente la rentabilidad de la pesca a expensas de la actividad de procesamiento de pescado, y ha creado un sistema de protección social que excluye a la mano de obra excedente de las plantas de procesamiento. Ello ha generado malestar social, lo que deslegitima el nuevo régimen y atenta contra la estabilidad del mismo.
- Existen dos opciones para solucionar el problema: ajuste estructural y cuotas de producción:
  - ✓ La primera, consiste en un programa de ajuste estructural del sector, conducente al retiro voluntario de plantas, cuyos dueños y trabajadores serían compensados con los flujos provenientes de un gravamen a ser pagado por las empresas que permanezcan en la industria (las beneficiarias del nuevo régimen).
  - ✓ La segunda opción de política consiste en fijar una cuota global de producción de harina de pescado para el conjunto de la industria y luego asignar cuotas individuales de producción transferibles. Esto ayudaría a proteger la biomasa eliminando efectivamente los incentivos a la pesca negra.
- Mientras que bajo la primera opción de política, gran parte del exceso de capacidad instalada saldría efectivamente del mercado; la segunda opción eliminaría los incentivos perversos a realizar actividades ilegales de pesca, a la vez que la transferibilidad de las cuotas permitiría maximizar la eficiencia de la producción. Ambos esquemas permitirían hacer frente al problema de equidad y facilitarían una transición más rápida hacia un nuevo equilibrio de largo plazo.
- La pesca masiva no reportada durante la primera temporada de pesca del año 2009 muestra claramente que uno de los principales problemas que afecta al sector es la corrupción. Para enfrentar este problema, el gobierno debería considerar la creación de una Superintendencia de Pesca y Acuicultura, como un organismo autónomo separado del Vice-Ministerio de Pesquería, que esté encargada de las funciones de supervisión y sanción. Bajo este esquema, el Vice-Ministerio de Pesquería mantendría su función normativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cayo, J., y Paredes, C., 2003. La Superación de la Crisis Financiera. En: Sociedad Nacional de Pesquería. *Libro de Oro de la Pesquería Peruana*. Lima.
- Hatzios, M., y De Haan, C., 2006. Pesca. En: Giugale, M., Fretes-Cibils, V., y Newman, J., eds. *Perú. La oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial. pp. 427-444.
- Hidalgo, J., 2002. *Cuotas Individuales de pesca*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Ministerio de la Producción, 2009. *Implementación del Sistema de Límites Máximos de Captura por Embarcación en la Pesquería de Anchoveta Peruana*. Decreto Legislativo No. 1084, Lima.
- Paredes, C., y Gutiérrez, M., 2008. *La Industria Anchovetera Peruana: Costos y Beneficios. Un Análisis de su Evolución Reciente y de los Retos para el Futuro*. Lima: Mimeo, Instituto del Perú. (English version published in the IIFET 2008 Vietnam Proceedings).
- Santibáñez, V., y Santibáñez, O., 2003. La Apuesta por el Perú: reconversión industrial en el Perú. En: Sociedad Nacional de Pesquería. *Libro de Oro de la Pesquería Peruana*. Lima.