

Aportes al debate en pesquería



20 de octubre de 2014
N° 4-2014

Evaluación del D.S. 005-2012-PRODUCE a 2 años de su emisión

IDEAS FUERZA Y AGENDA PENDIENTE

- ◇ En agosto de 2012 se emitió el DS N° 005-2012-PRODUCE que restringió la pesca industrial de la milla 5 a la milla 10 y creó un corredor exclusivo para la pesca de menor escala en ese espacio. El 2013 la Corte Suprema sentenció que la norma carecía de sustento. El estudio de Macroconsult muestra que este decreto no ha logrado las metas para las cuales fue emitido.
- ◇ El objetivo de aumentar el consumo de anchoveta no solo no se ha logrado, sino que el resultado ha sido el inverso. El consumo se ha desplomado de 125,000 TM en 2011 (antes de la norma) a 30,000 TM esperados en el 2014.
- ◇ No se ha logrado la promoción de la sostenibilidad de la anchoveta. Hoy la pesca ilegal tiene importante presencia y es la principal beneficiaria del DS 005. Son comunes las noticias de embarcaciones que pescan sin permiso y otras que desvían la pesca para CHD hacia harina de pescado.
- ◇ La norma causa graves perjuicios a la pesca industrial formal, sobre todo en épocas en que se presenta el calentamiento del mar, como ha ocurrido en el 2014. Se ha demostrado que el DS 005 ha generado menores capturas de anchoveta, lo que repercute negativamente en las exportaciones y en el PBI del sector.
- ◇ Las plantas de reaprovechamiento y plantas ilegales compran las capturas para CHD a las embarcaciones de menor escala, aunque esté prohibido.

Como agenda pendiente se recomendó:

- ◇ Revisar la norma, en atención a que no logra los objetivos que se propuso.
- ◇ En lo inmediato, en épocas de calentamiento de las aguas, levantar el DS 005 dados los efectos negativos que ocasiona en el sector.
- ◇ Fortalecer los controles a los desembarques de la pesca de consumo humano directo.
- ◇ Implementar mecanismos de trazabilidad de la harina de pescado exportada con participación de Sunat.
- ◇ Fortalecer la medición de las biomásas y la regulación de las especies más populares en la canasta de consumo de los peruanos.
- ◇ Frenar la construcción ilegal de embarcaciones, para lo cual se requiere la participación de la Dirección de Capitanías.
- ◇ Establecer una metodología clara de determinación de cuotas de capturas, a fin de fomentar la transparencia y la predictibilidad de la actuación gubernamental.

El 30 de setiembre de 2014, la Universidad del Pacífico y la Sociedad Nacional de Pesquería llevaron a cabo un evento académico para discutir el análisis y prospectiva del D.S. N° 005-2012-PRODUCE. La Dra. Cynthia Sanborn, Directora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, dio inicio al evento, resaltando la importancia de la evaluación de las políticas públicas y recordando los objetivos de la norma en discusión. Mencionó que se había invitado como expositor al Ministerio de la Producción, que se excusó de no participar.

Exposición de Elmer Cuba, Director de Macroconsult y consultor de la SNP

El economista Elmer Cuba inició su presentación recordando los objetivos de la norma, según el gobierno:

- ◊ Protección del recurso, por considerar que no estaba garantizada la sostenibilidad de la anchoveta.
- ◊ Redistribución de riqueza entre armadores.
- ◊ Incremento del consumo humano directo (CHD) de anchoveta, a fin de generar mayor empleo y contribuir en la lucha contra la desnutrición.

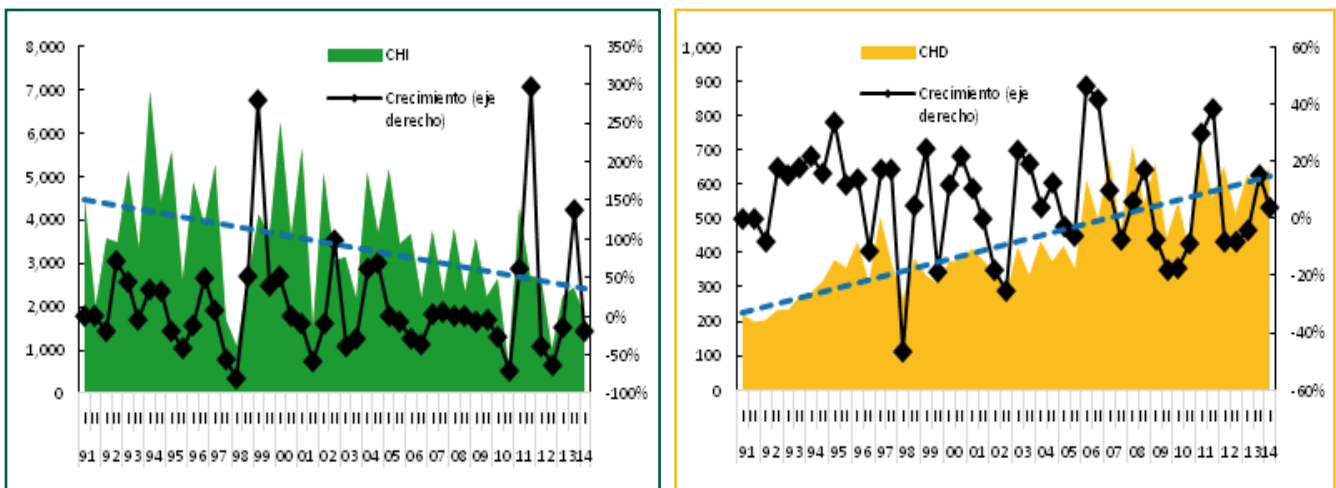
Para cumplir estos tres objetivos, el DS 005-2012 determinó lo siguiente:

- ◊ Protección del recurso:
 - Excluye a las embarcaciones de menor escala de las millas 0 a 5 y otorga el uso exclusivo de esta zona a las embarcaciones artesanales.
 - Determina normas para mejorar vigilancia y control.
- ◊ Redistribución de la riqueza entre armadores:
 - Crea una zona exclusiva de pesca para las embarcaciones de menor escala entre las millas 5 y 10. A las embarcaciones industriales les permite operar a partir de la milla 10.
- ◊ Incremento del consumo humano directo:
 - Determina que toda la captura entre las 0 y 10 millas será dedicada preferentemente al CHD.

Según el análisis realizado, los resultados de la norma, a dos años de su emisión fueron las siguientes:

1. Se evidencia que ni antes ni después de la norma hubo impacto de la pesca industrial de anchoveta sobre la pesca artesanal. Al respecto, resaltó que mientras la pesca para consumo humano indirecto (CHI) decrece, la pesca para CHD crece, con lo cual queda claro que no existe una interrelación entre estas actividades. En adición al análisis agregado, Cuba mostró también la interrelación entre los desembarques de anchoveta y especies individuales aprovechadas por la flota artesanal como bonito, liza, merluza y otras, en que tampoco se observa una interrelación.

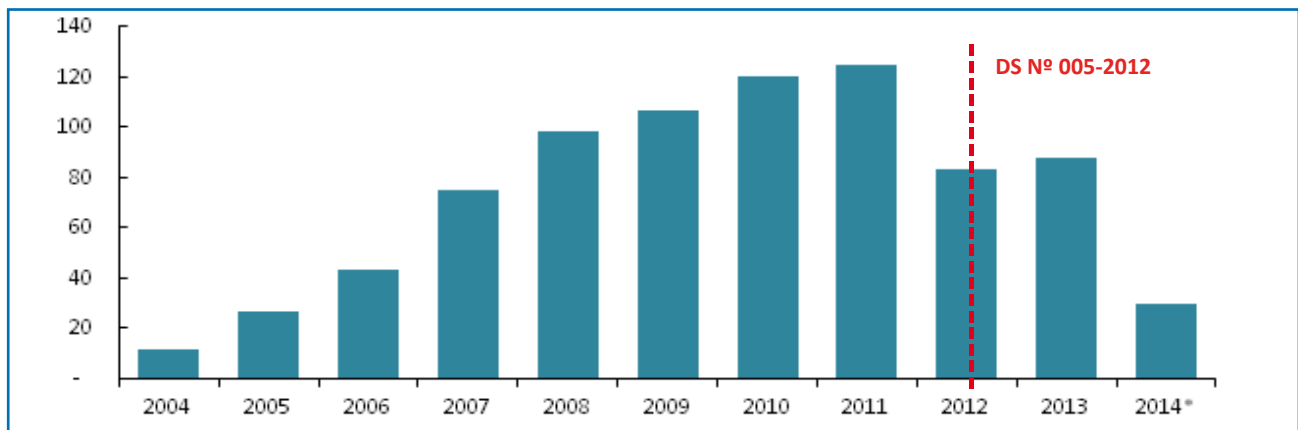
Gráfico 1
Desembarques pesqueros totales semestrales (Miles de T.M.)



Fuente y Elaboración: Macroconsult.

2. Los desembarques de anchoveta para CHD han mantenido una tendencia decreciente luego de 2011, año récord en desembarque de anchoveta. Así, el patrón de crecimiento ascendente de la pesca artesanal en su conjunto no se ve reflejado en el caso de los desembarques de anchoveta para CHD, con lo cual uno de los principales objetivos del DS N° 005-2012, *el incremento del consumo humano directo de anchoveta*, no se estaría alcanzando. En el 2011 se alcanzó desembarques por 125,000 toneladas para consumo humano, en tanto que en el 2014 se estima se llegará solo a 30,000 toneladas.

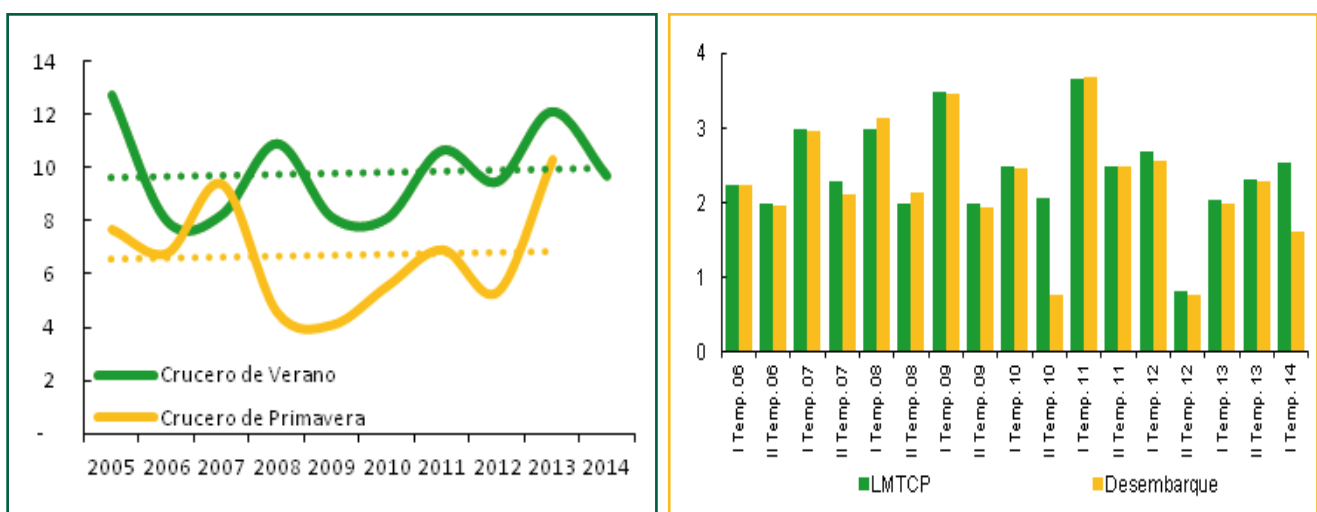
Gráfico 2
Desembarque de anchoveta para CHD (Miles de T.M.)



* Desembarque anual estimado en base a datos hasta junio de 2014.
Fuente y Elaboración: Macroconsult.

3. El sector industrial cumple con las cuotas individuales establecidas, preservando la biomasa de los recursos hidrobiológicos. La cuota máxima de pesca de anchoveta para cada temporada es determinada por el Imarpe, sobre la base de la cual Produce determina las cuotas individuales. En el período 2002-2014, la biomasa se ha mantenido estable y, en efecto, a partir del 2009 los desembarques registrados por las embarcaciones industriales han sido inferiores a los límites máximos de pesca determinados por Produce. Es decir, las embarcaciones industriales vienen cumpliendo con pescar hasta el límite de sus cuotas.

Gráfico 3
Biomasa, LMTCP y desembarques de anchoveta Norte-Centro (Millones de TM)



Fuente y Elaboración: Macroconsult.

4. En un escenario de calentamiento del mar, el DS N° 005-2012 tiene un efecto severo en la actividad pesquera. El estudio presenta un análisis econométrico que muestra que, en un evento de calentamiento moderado, las capturas caen aproximadamente en 350 mil toneladas mensuales de anchoveta, en tanto que con un calentamiento fuerte la caída puede llegar a 700 mil toneladas. Esto implica que, en caso no se levante la restricción a la pesca industrial establecida mediante el DS 005-2012, los eventos de calentamiento anómalos del mar podrían tener un impacto negativo importante en la pesca de anchoveta. En este sentido, el estudio recomienda levantar la restricción para evitar los efectos adversos que podrían tener en el sector pesca y de manufactura primaria, y por lo tanto en el crecimiento del PBI.

Cuadro 1
Efecto de FEN y el DS 005-2012 en el desembarque de anchoveta
 (Miles de TM mensuales)

FEN	Débil (ONI = 0.2)	Moderado (ONI = 0.5)	Fuerte (ONI = 1)
Efecto Promedio			
ONI	-29	-73	-146
ONI + DS	-111	-277	-554
Efecto Total	-140	-350	-700

Fuente y Elaboración: Macroconsult.

Cuadro 2
Detalles del Modelo

Ecuación econométrica:

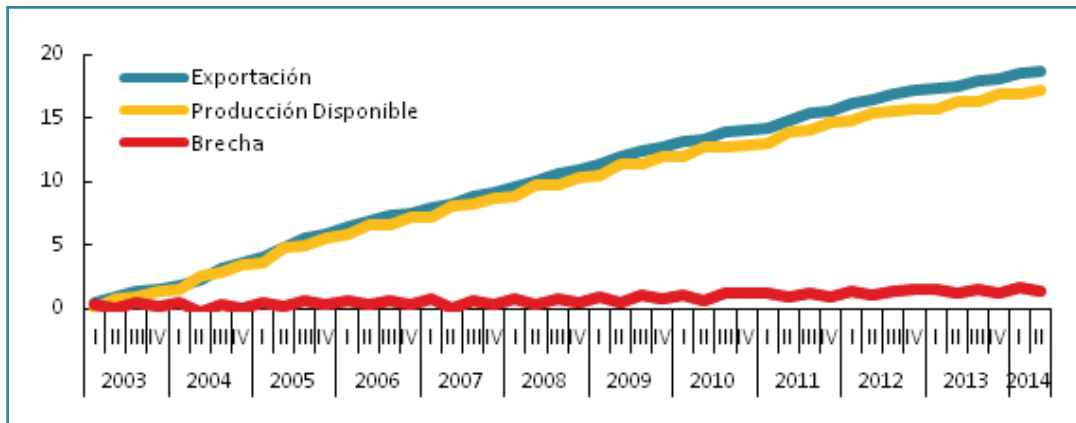
$$\text{Des} = \beta_1 \text{ONI}(-2) + \beta_2 \text{ONI}(-2) * \text{DS005} + \beta_3 \text{Tasa} + \alpha \text{MES} + c$$

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ONI(-2)	-145.85	75.85	-1.92	0.056
ONI(-2)*DS005	-553.69	234.96	-2.36	0.020
Tasa	752.62	324.22	2.32	0.022
R-squared	0.69	Schwarz criterion		14.78
Adjusted R-squared	0.65	Hannan-Quinn criter.		14.60

Fuente y Elaboración: Macroconsult.

5. El DS N° 005-2012 no ha logrado aminorar la presencia de la pesca ilegal; al contrario, ésta se ha incrementado. La brecha entre la producción exportable (registrada por Produce) y las exportaciones de CHI (registradas por SUNAT), acumulada entre el 2003 y el 2014, equivale a más de 1.4 millones de TM de CHI. Es decir, este volumen de recurso no ha sido registrado como desembarcado. Al respecto, Cuba resaltó que, antes de la norma, la brecha entre la exportación y producción de harina y aceite de pescado era de 73 mil toneladas anuales, la cual luego de la norma se incrementó a 163 mil toneladas anuales.

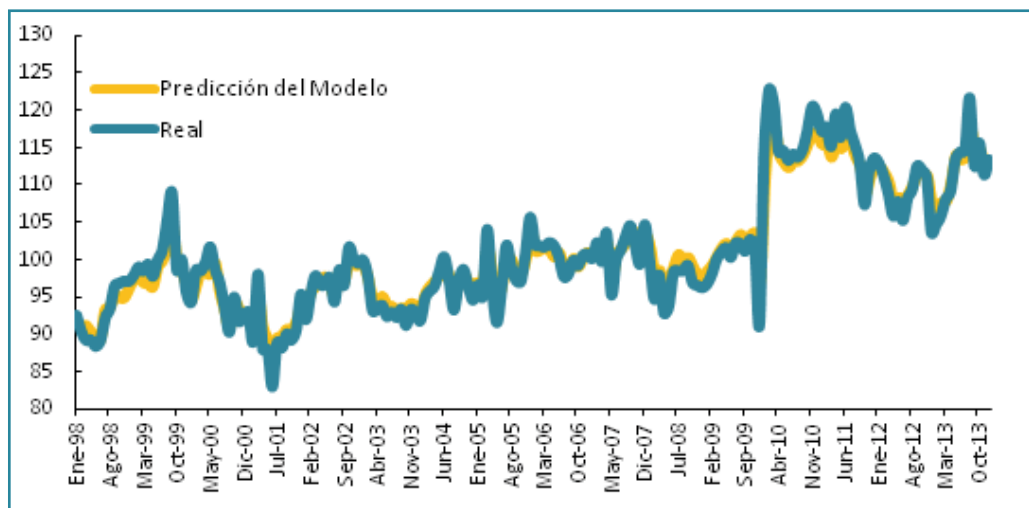
Gráfico 4
Producción Exportable y Exportaciones de CHI acumuladas
 (Miles de TM mensuales)



Fuente y Elaboración: Macroconsult.

6. El incremento del precio del pescado se explica por los mayores ingresos de la población y no por la disminución de la oferta del pescado. Esto se comprueba bajo un modelo econométrico de cointegración, donde los resultados demuestran que por cada 1% de crecimiento del PBI en el período 1998-2013, el precio real de pescados y mariscos creció en 0.3%. Es decir, no se trata de que haya menos pescado y esto esté haciendo subir los precios, sino que se trata de que los peruanos tienen más ingresos y por tanto están demandando más pescado, haciendo subir sus precios.

Gráfico 5
Índice de precios reales de pescados y mariscos a nivel nacional
 desestacionalizado (2001=100)



Fuente y Elaboración: Macroconsult.

En función de las evidencias presentadas, se concluyó que los objetivos de la norma no se han cumplido, según se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 3
Evaluación de los Objetivos

Objetivo	Evaluación
Proteger el recurso	<ul style="list-style-type: none"> × No hay evidencia de deterioro de recursos hidrobiológicos previo al DS. × Exclusividad de franja para embarcaciones de menor escala habría incrementado el sub reporte de desembarque de anchoveta, poniendo en riesgo el recurso.
Redistribuir riqueza entre armadores	<ul style="list-style-type: none"> × Se estaría redistribuyendo riqueza hacia armadores que realizan actividades informales y plantas informales/ilegales. × Impacto negativo al sector formal de CHI.
Incrementar Consumo Humano Directo	<ul style="list-style-type: none"> × Desembarque de Anchoveta para CHD ha disminuido significativamente a pesar de DS.

Fuente y Elaboración: Macroconsult.

Panel “Apreciación sobre el informe y la agenda pendiente”

Los comentarios a la presentación de Elmer Cuba estuvieron a cargo de un panel de especialistas integrado por **Francisco Miranda**, Presidente del Foro OANNES; **Elsa Galarza**, investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; y **Mariano Gutiérrez**, representante del Capítulo de Ingeniería Pesquera del Colegio de Ingenieros del Perú. La moderación estuvo a cargo de **Rosario Gómez**, Coordinadora del Área de Economía de los Recursos Naturales y del Ambiente del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. A continuación presentamos una síntesis de los aportes y las reflexiones de cierre de Elmer Cuba.

Francisco Miranda

- Una de las pruebas más tangibles para demostrar que el DS 005 no camina es que muchas de las empresas dedicadas al CHD, que se entusiasmaron con el *boom* de la anchoveta e invirtieron dinero en plantas conserveras, se han visto obligadas a importar miles de toneladas de pescado de la India y de Marruecos para poder sustituir a esa anchoveta que no pueden obtener del Perú.
- Es importante que el sector público esté dispuesto a consultar a los *stakeholders* del sector antes de aplicar un cambio de norma, aspecto que en el caso del DS 005 no se tuvo en consideración.

Elsa Galarza

- La caída de los desembarques para CHD se puede explicar, en primer lugar, porque el Estado dejó de comprar anchoveta para los programas sociales, alimentación de las FFAA, etc., comportamiento que venía impulsando en años previos al DS y generó el incremento del consumo de pescado, pero que luego dejó de lado totalmente. El segundo motivo es que al no existir demanda de anchoveta para CHD, los pescadores prefieren destinarla al mercado de CHI, cuyos precios son más altos, lo que genera un mercado ilegal e incumple el objetivo del DS.

- Es importante que, así como existe el control del cumplimiento de las cuotas de las embarcaciones industriales, a través de la vigilancia de sus desembarques, se controlen los desembarques de anchoveta para CHD. Es importante que se vigile que efectivamente la anchoveta sea destinada al mercado de CHD y se verifique que no se desvíe a fábricas que procesan clandestinamente dichos productos en harina de pescado (e inclusive llegan a fabricar harina de primera calidad).
- Es muy difícil tener un sistema de gestión de la pesquería si no se tiene un sistema de información y registro de las empresas que participan en el mercado. Por ejemplo, en el proceso de discusión del D. Leg. 1084, en 1997 se hizo un censo de las embarcaciones, de modo que cuando se estableció la norma más de 10 años después, se sabía cuál era el universo de embarcaciones involucradas y se les pudo asignar una cuota. En cambio, en el caso del DS 005, es después de establecida la norma que se atendió el registro de embarcaciones. En un inicio se hablaba de 500 embarcaciones, pero en realidad eran como 800 e incluso había muchos armadores más que se querían registrar. Hoy por hoy, solo existen alrededor de 120 embarcaciones registradas con SISESAT.

Mariano Gutiérrez

- Si bien las capturas para CHD no están disminuyendo, seguramente las biomásas de otras especies (diferentes de la anchoveta) sí. Éste es un tema de investigación pendiente para el IMARPE y las universidades, ya que no se ha trabajado mucho al respecto.
- La zona comprendida entre las 5 y 10 millas no es usada por la flota de menor escala, ya que existe una dificultad tecnológica que impide que esta flota pueda operar en esa zona. No tienen los conocimientos ni equipos para pescar en esa zona.
- Se necesita la interacción de Produce junto a otras instituciones para cumplir con el control y vigilancia que requiere el sector. Por ejemplo, para frenar la construcción de embarcaciones es necesario el soporte del Ministerio de Defensa, a través de la Dirección de Capitanías.

Elmer Cuba

- No se ha visto una tendencia a la baja en la captura de otras especies para CHD. No obstante, ello no descarta la posibilidad de que haya sobrecaptura de dichas especies. En ese sentido, el Estado debe velar por regular las especies más populares en la canasta de consumo de los peruanos.
- Se debe evitar la arbitrariedad en la determinación de límites máximos de captura o cuota global. Para acotar la discrecionalidad y fomentar la transparencia, las metodologías de determinación deben estar claras, de modo que los actores involucrados puedan tomar mejores decisiones.
- Se debe reconocer que, dados los efectos negativos que ocasiona en el sector, en épocas de calentamiento de las aguas, el DS 005 debe levantarse.
- El DS 005 determina normas para mejorar vigilancia y control que no se están cumpliendo. Se podría mejorar el funcionamiento del DS al establecer mecanismos de control a través de la SUNAT, controlando la trazabilidad de la harina de pescado que se exporta.



Síguenos en las redes sociales



Sociedad Nacional
de Pesquería

**PORQUE MANTENEMOS LA MISMA
RESPONSABILIDAD EN TODAS LAS REDES.**

SÍGUENOS EN FACEBOOK, TWITTER Y YOUTUBE.



@SNPPERU



@SNP_PERU



@SNPACTIVIDADES

visitanos en: www.snp.org.pe