

PROPUESTA DE MEJORA DE LOS CONVENIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA ENTRE EL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y LOS GOBIERNOS REGIONALES CON RECURSOS DE AGUAS CONTINENTALES

Por:
Omar Rios Bravo

I. OBJETIVO

El presente trabajo tiene como finalidad lograr discutir el desempeño y las mejoras en los convenios del programa de seguimiento, control y vigilancia pesquero que el Ministerio de la Producción viene implementando desde el año pasado con las regiones en base a recursos propios, dentro del marco de las Resoluciones Ministeriales N° 118-2006-PRODUCE y N° 108-2005-PRODUCE; asimismo, establecer implicancias entre los diversos órganos de línea del Viceministerio de Pesquería para el mejoramiento de la eficiencia de éstos e intentar discutir índices de gestión para la evaluación del costo-beneficio del programa, principalmente a nivel de las regiones que cuentan exclusivamente con recursos de aguas continentales.

II. ANTECEDENTES

La R.M. N° 118-2006-PRODUCE del 21 de Abril del 2006 que aprueba el programa a ejecutarse en el presente año con un presupuesto de S/ 1'195,000 Nuevos Soles, recaudados de las multas y sanciones impuestas a los diversos industriales y armadores pesqueros para fortalecer las capacidades de las Direcciones Regionales de la Producción en materia de fiscalización y vigilancia, se incrementó en 77,650 nuevos soles respecto al año anterior, debido a que sus convenios se ampliaron a la Región Lima provincias, con lo que se incluye finalmente a las 24 regiones a ejecutar este programa durante 9 meses, desde Abril hasta Diciembre .

Como hemos manifestado, la finalidad de este programa es fortalecer la capacidad institucional de los Gobiernos Regionales a través de la fiscalización que realizan sus órganos ejecutores, como las DIREPRO's, se concentra en garantizar y forzar el cumplimiento de la normatividad pesquera, esto dentro del marco de la descentralización que se viene implementando de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867. Dentro de ésta Ley, a partir del año 2004, se ha venido transfiriendo funciones específicas mencionadas en la misma, y es en el presente año que la Acreditación de los Gobiernos Regionales a través de certificadoras inscritas en el Consejo Nacional de Descentralización (CND), ha culminado en la aprobación de muchas de ellas sin contar con un plan fiscalizador a mediano plazo para comprobar sus capacidades reales para la ejecución de las funciones sectoriales encomendadas.

Ante estas deficiencias tanto administrativas, de recursos humanos y presupuestarios, el Viceministerio de pesquería a través de la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia (DINSECOVI), evaluó la disponibilidad de distribuir recursos financieros provenientes de la recaudación de las multas y sanciones, principalmente provenientes de la pesca industrial marino-costera, para incrementar el accionar de las DIREPRO's conforme el inciso c) del artículo 52° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en donde se lee: "Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción".

III. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA.

La administración estatal respecto a las funciones de seguimiento, control y vigilancia de una pesquería dentro del ámbito netamente costero difiere en ciertas proporciones de la administración pesquera continental en los siguientes aspectos: geográfico, socio-cultural, socio-económico e institucional.

1. Aspectos Geográficos.

La franja costera, al ser una unidad continua de aguas marinas y de relieve geográfico casi homogéneo, suministra acceso rápido a toda el área a vigilar y controlar, de manera que el presupuesto de los gastos en los operativos inopinados que se llevan a cabo por parte de las DIREPRO's, así como la disponibilidad de personal para realizarlos, se racionaliza de manera más eficiente, pudiéndose obtener una presencia real de la autoridad pesquera a nivel costero. A diferencia de aquellas, las regiones con predominancia y exclusividad de recursos de aguas continentales, presentan unidades aisladas entre sí de ambientes lóticos y lénticos debido a la orografía accidentada en las cuales se asientan, situación que conlleva a que las acciones de vigilancia y control se realicen muchas veces sin la eficiencia esperada o sin la percepción, por parte de los actores involucrados, de la presencia real de la autoridad pesquera.

2. Aspectos Socio-económicos.

De manera general, las actividades económicas en el ámbito marino-pesquero se realizan a escala industrial, ello debido a la mayor disponibilidad en biomasa de recursos marinos, lo que ha conllevado a la creación de establecimientos pesqueros de gran envergadura y a la especialización de grupos humanos dedicados exclusivamente a esta actividad. La existencia a gran escala de estas compañías y el uso de los recursos pesqueros por parte de éstas, ha generado la creación de excedentes de consideración dentro de la economía nacional, por lo que para proteger sus intereses económicos se formalizan dentro del sistema estatal, logrando que la administración pública identifique aquéllas y ejerza un control aceptable en la protección de la biomasa pesquera. En contraste con las regiones cuyo ámbito pesquero se circunscribe a aguas continentales, se observa que estas actividades son mayoritariamente de subsistencia y de menor escala, con acciones de poblamiento o repoblamiento de cuerpos de agua y de pesca artesanal por parte de grupos humanos cuya dedicación a la pesca no es exclusiva, sino temporal o circunstancial, los cuales muchas veces pasan a ser cazadores furtivos en épocas de veda reproductiva, siendo mayoritariamente agricultores en busca de mejores fuentes de alimentos. A la vez, y debido a la estructura socio-económica de estas regiones, la informalidad y la clandestinidad es el principal problema para el administrador sectorial, siendo difícil la identificación y seguimiento de las unidades productoras o de grupos humanos dedicados circunstancialmente a éstas actividades.

3. Aspectos Socio-culturales.

A excepción de la costa y la zona de selva baja, la actividad pesquera en la sierra es una actividad relativamente reciente con la introducción en la década de los años 40 de la trucha arco iris y, posteriormente, del pejerrey argentino en los diversos cuerpos de agua que existen en los diferentes niveles ecológicos. Además hay que agregar que la acuicultura es una actividad muy especializada, requiriendo del dominio de diversas áreas del conocimiento humano y que muchas veces no se encuentran al alcance del poblador, como son los tópicos de calidad de agua, nutrición animal, análisis químico, entre otros.

Esto hace que la pesquería, tanto de acuicultura como la extracción artesanal, sólo sea suplementaria a las actividades principalmente agropecuarias, a causa del hábito ancestral del poblador andino hacia el cultivo del campo, conllevando a no arriesgar en invertir grandes capitales en el desarrollo de cultivos acuícolas continentales a mayor escala.

4. Aspectos Institucionales.

La problemática general identificada anteriormente ha conllevado a establecer una administración regional pesquera a la necesidad de aquellas. Esto se pone en evidencia cuando se observa la magnitud de los recursos presupuestarios, de personal-técnico y en la emisión de resoluciones directorales en aquellas DIREPRO's con recursos de aguas continentales.

Respecto a los recursos presupuestarios destinados por los Gobiernos Regionales a sus respectivas DIREPRO's, se observa que en muchas de ellas no sobrepasan los S/ 2,500.00 (dos mil quinientos) para los gastos operativos de éstas, por lo que la contratación de personal técnico o especializado, sin contar con los de carrera, se hace prácticamente imposible.

Asimismo, la presencia real o virtual del ente administrador del sector se encuentra debilitada, y por tanto el cumplimiento de las disposiciones emitidas para el uso sostenible de los recursos pesqueros, se torna difícil de lograr.

A diferencia de las DIREPRO's con recursos de aguas marinas, en las que se toma conciencia que se administra riqueza pesquera, aquellas que poseen aguas continentales se encasillan en el manejo de pobreza pesquera, por lo que se establece un círculo retrógrado en la promoción agresiva y asertiva de éstas actividades a mayores escalas.

Romper con esta espiral reactiva hacia uno proactivo, con el fin de cumplir la normatividad pesquera y las funciones encomendadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en beneficio de la descentralización, requiere de un esfuerzo y apoyo mayores a la que vienen realizando éstos mismos, identificando al Programa de Seguimiento, Control y Vigilancia como un instrumento valioso y necesario a discutir mejoras en él para lograr dicha meta.

IV. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

Se ha observado los siguientes problemas puntuales respecto a la implementación del Programa de Seguimiento, Control y Vigilancia que llevan a cabo las DIREPRO's con recursos de aguas continentales:

1. Confusiones en las acciones de control y vigilancia.

Debido al escaso manejo y análisis de la normatividad pesquera por parte del personal mismo de las DIREPRO's y a la excesiva informalidad de los actores involucrados en la pesca, la planificación y acciones de seguimiento, control y vigilancia no encuentra objetivos ni metas claras, por lo que

la evaluación del Costo-Beneficio se torna incierto.

La Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura, Ley N° 27460, establece en su artículo 18°, los lineamientos de evaluación y seguimiento que deben llevar a cabo las instancias estatales del sector. Estas deben ser dirigidas a vigilar el cumplimiento de los convenios y compromisos de las concesiones (zonas de dominio público) y de las disposiciones sanitarias y ambientales de las autorizaciones (terrenos de propiedad privada).

Debido a la informalidad y clandestinidad de las actividades acuícolas y de que la mayoría de ellas son producto de convenios interinstitucionales entre municipalidades y las mismas DIREPRO's, el seguimiento y vigilancia de aquellas se encuentra debilitada; en cambio la concentración de esfuerzos se centra en desempeñar el papel equivocado de fuerza pública, al intentar realizar unilateralmente, intervenciones a las acciones ilícitas penales de caza furtiva en periodos de veda para cuerpos de agua públicos, cuando esta acción de control debería ser realizada por la autoridad marítima, o a falta de ésta, por el Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional (artículos 70° y 73° de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977), siendo supervisada estas acciones por las DIREPRO's previa coordinación con aquellas y con el Ministerio Público.

Asimismo, se realizan intervenciones en autorizaciones acuícolas (terrenos privados) para la medición de tallas mínimas, según la R.M. N° 209-2001-PE, cuando la aplicación de esta norma es para especies no cultivadas o de cuerpos de agua públicos.

Es necesario indicar que las características tanto geológicas como climático-ecológicas de ciertos cuerpos de agua con recursos pesqueros repoblados o poblados, les provee un comportamiento estacional cada vez irregular, vaciando la masa de agua antes de los tiempos acostumbrados, y en la cual las vedas normadas vigentes para los recursos que poseen, no puede aplicarse debido a que éstas especies introducidas se perderían sin poder ser utilizadas, por lo que las inspecciones de seguimiento y control se sujetan a consideraciones de excepción no contempladas en las normas vigentes y necesarias a considerarlas.

2. Coordinación institucional.

No se logra entender el papel interinstitucional que deberían desempeñar las diversas autoridades en el seguimiento, control y vigilancia de los recursos pesqueros, tales como la Policía Nacional (a falta de autoridad marítima), Fiscalía y DIREPRO's, provocando confusión, bajo rendimiento y gastos innecesarios en los esfuerzos realizados. En muchos de los casos, la Policía Nacional incumple sus funciones en el control y protección de los recursos pesqueros en época de veda, negando la participación de los efectivos necesarios, a requerimiento de las DIREPRO's, para hacer frente a la caza furtiva en los cuerpos de aguas públicos, encontrándose el inspector pesquero desamparado al no poseer facultades de ejercer funciones de fuerza pública ante los ilícitos penales cometidos.

Las funciones dentro del ámbito del control, seguimiento y vigilancia que ejerce el Ministerio de la Producción y sus instancias descentralizadas, se ejerce dentro de las actividades pesqueras autorizadas o en vías de autorización y/o reconocimiento (artículo 18° de la Ley N° 27460, Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura; artículo 5° del D.S. N° 008-2002-PE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones de las Actividades Pesqueras). Cuando existan situaciones de conflicto o de resistencia ante las fiscalizaciones que ejerzan los inspectores de control y seguimiento, se debe recurrir al apoyo de las fuerzas del orden o Fiscalía (artículo 99° del Reglamento de la Ley General de Pesca, D.S. N° 012-2001-PE).

En cambio, el Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional, a falta de autoridad marítima, ejerce las funciones de CONTROL y PROTECCIÓN de los recursos pesqueros ante los ilícitos penales que se produzcan ante la violación de las normas sectoriales de protección de los recursos pesqueros (artículos 70° y 73° de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977; artículo 8° de la R.M. N° 147-2001-PE, Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Amazonía). Así, en épocas de veda son ellos la autoridad a hacer frente a los cazadores furtivos ilegales, siendo las DIREPRO's las instancias fiscalizadoras y supervisoras junto con el Ministerio Público de éstos hechos en contra de las normas vigentes a denunciar.

3. Debilidades técnicas.

Debido a ciertas enumeraciones no adecuadas en las partidas específicas de gasto para el Programa de Seguimiento, Control y Vigilancia, ésta propende a la vulnerabilidad en la eficiencia del programa y estimula que muchas veces no conlleven a los objetivos trazados en la misma.

V. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Ante los problemas puntuales respecto al Programa de Control y Vigilancia identificados en el punto IV, se propone discutir las propuestas siguientes en base a resultados:

- Proponer un plan de formalización de las actividades acuícolas no registradas utilizando el programa de control y vigilancia no sólo para sancionar y multarlas, sino para establecer acuerdos por escrito en base a convenios de promoción, asesoría, fortalecimiento, seguimiento y vigilancia de éstas. Los documentos emitidos deben integrarse al análisis Beneficio-Costo final para

retroalimentar las metas mensuales de las DIREPRO's.

- Identificar a los grupos de pescadores informales y cazadores furtivos con la finalidad de integrarlos en base a acuerdos mutuos, de capacitación y apoyo comunitario por parte de las DIREPRO's, en la conformación de Asociaciones de Pescadores Artesanales y en Comités de Vigilancia de Pesca Artesanal de acuerdo a la R.M. N° 199-2002-PRODUCE, con la finalidad de establecer una red de control y vigilancia con los autores involucrados en el sector. Los documentos generados se integrarán al análisis Beneficio-Costo.
- Capacitación permanente a los inspectores y personal técnico de las DIREPRO's que ejecutan el programa de control y vigilancia respecto a las normas, infracciones, procedimientos y en el atestado específico de las diversas actas utilizadas para su labor (Actas de Inspección, Ocurrencias, Notificación, Decomiso, Donación y Parte de Muestreo)
- Coordinación permanente con las instancias regionales del Ministerio del Interior, a falta de autoridad marítima, respecto a sus funciones de CONTROL y PROTECCIÓN de los recursos pesqueros bajo su jurisdicción, remitiéndoles oportunamente las normas de veda regionales; asimismo, establecer con la fuerza pública procedimientos de confiscación en el caso de las DIREPRO's que no cuenten con oficinas de coordinación o que el acceso a las localidades donde se produzca la falta no se materialice oportunamente. Todos los documentos emitidos en las coordinaciones indicadas se integrarán al análisis Beneficio-Costo
- Respecto al desagregado del monto financiero para la ejecución del Programa, es necesario indicar que la formulación actual, provoca un debilitamiento no sólo en la autoridad y seguridad del inspector, sino que puede ser una brecha en el Programa mismo para derivar las partidas de gastos hacia fines que no son parte del convenio. Las Partidas Específicas de Gastos, según lo establecido en las Normas de Presupuesto del Estado, incluidas en los convenios son las siguientes:

PARTIDAS ESPECÍFICAS DE GASTO	MONTOS PORCENTUALES ASIGNADOS (%)
5.3.11.20 Viáticos y Asignaciones	25
5.3.11.22 Vestuario	
5.3.11.23 Combustibles y Lubricantes	25
5.3.11.30 Bienes de Consumo	
5.3.11.32 Psjes. y Gastos de transporte	5
5.3.11.39 Otros servicios de terceros (*)	40
5.3.11.49 Materiales de escritorio	2.5
5.3.11.57 Servicio de telef. móvil y fija	2.5

(*) Se está considerando contratos de inspectores por Locación de Servicios

Al encontrarse el contrato del inspector en la partida de gastos 39, "Otros servicios de terceros", éste se encuentra en una situación precaria, al desempeñarse sin contrato alguno que le otorgue seguridad y autoridad para la ejecución del programa; esto también trae como consecuencia que las asignaciones de viáticos (partida 20), pasajes y gastos de transporte (partida 32) y las de servicio de telefonía móvil y fija (partida 57) para la realización de las actividades programadas no se le asignen y sean derivadas a fines distintos a las Actividades Específicas señaladas en los convenios interinstitucionales.

Por tanto, es necesario que la contratación de los servicios de inspectores se reformule en la partida de gastos 27, "Locación de Servicios No Personales", bajo el modelo de cláusulas en la cual se establezca las obligaciones de ambas partes, de tal manera que se fortalezca el papel del inspector dentro de la ejecución y evaluación permanente del programa, estableciendo un equilibrio interno entre los intereses de las máximas autoridades del sector y los del programa; así como permitir que las demás asignaciones sean racionalizadas y no se desvíen a acciones ajenas al convenio.

Asimismo, la contratación de inspectores y técnicos dentro del marco del gasto del convenio, debe ser evaluada y aprobada por la DINSECOVI, ante los candidatos que las DIREPRO's presenten para ejecutar las labores de inspección; esto con el fin de asegurar la idoneidad de los profesionales y técnicos involucrados.

- Establecer índices de gestión del programa, no sólo en base al costo-beneficio conceptualizado como el cociente entre el gasto efectuado y las multas generadas, sino también en cuantificaciones sociales o de calidad de vida, las cuales deberían publicarse anualmente en el portal del Ministerio con la finalidad de que el público pueda tener idea de la eficiencia y eficacia de los gastos generados de lo recaudado por las infracciones anuales.

VI. CONCLUSIONES

- El programa de Seguimiento, Control y Vigilancia que lleva a cabo el Ministerio de la Producción a través de la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia en convenio con los Gobiernos Regionales, es una medida acertada para la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades de las DIREPRO's con deficientes recursos presupuestarios, como es el caso mayoritario de aquellas que cuenta exclusivamente con recursos de aguas continentales.
- Para el caso de éstas regiones, es necesario identificar parámetros diferentes a las multas generadas como índices únicos para evaluar el Costo-Beneficio del programa, teniendo en cuenta los compromisos, formalizaciones, conformación de asociaciones y comités de vigilancia artesanal, así como los esfuerzos documentarios de coordinación institucional que se ejecuta para establecer un programa de seguimiento adecuado a largo plazo.
- Es necesario entender que las acciones de control y vigilancia retroalimentan y contribuyen a que las funciones de los otros órganos de línea, como las direcciones de Acuicultura, Medio Ambiente, Pesca Artesanal y Extracción, se fortalezcan. Por lo que es importante evaluar de manera conjunta las recomendaciones establecidas en los partes de inspecciones en beneficio de metas conjuntas e individuales.
- Es necesario la evaluación periódica del programa para discutir mejoras tanto en la eficiencia y eficacia de su ejecución como en su fiscalización por parte del personal de la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia.
- Es necesario que la contratación de inspectores y personal requeridos para la ejecución del programa por parte de las DIREPRO's, y propuestos por éstas, sea evaluada y aprobada por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia (DINSECOVI), determinando su experiencia y la idoneidad para llevar a cabo dicha labor