

BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA

EN PROCESOS DE FORMALIZACIÓN EN LA PESQUERÍA DE BENTÓNICOS EN PIURA, PERÚ



Este documento elaborado en el marco del proyecto Por la Pesca es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN EN LA PESQUERÍA DE BENTÓNICOS EN PIURA, PERÚ

Reducir la informalidad en la pesca artesanal requiere de un enfoque que integre las dimensiones políticas, económicas y ambientales del problema. Un factor bastante discutido es la falta de incentivos y la motivación propia de los hombres y mujeres que trabajan en la extracción, comercialización y procesamiento de pescados y mariscos, sin embargo, poco se comprende sobre los factores sistémicos que desaniman, limitan u obstaculizan los procesos iniciados o por iniciar de los actores de la pesca para alcanzar la formalidad.

Este documento pretende visibilizar estas barreras y cuellos de botella con la intención de aportar a la discusión pública sobre la informalidad en la pesca, asimismo proveer insumos a las instituciones públicas para mejorar o agilizar sus procesos orientados a incrementar los niveles de formalidad que contribuyan a la sostenibilidad económica y ambiental de la pesca artesanal.

Objetivo

Analizar las barreras y cuellos de botella en los procesos de formalización en la pesquería de bentónicos en Piura en el marco de la estrategia "Facilitar la formalización de los pescadores y de sus organizaciones para la obtención de claros beneficios socioeconómicos, reduciendo los cuellos de botella en los procesos".

Fuentes de información

El análisis se basó en la información y experiencia del equipo de:



acompañando a pescadores, buzos y

organizaciones artesanales en procesos de formalización en las provincias de Sechura, Paita y Talara de la región Piura, entre los años 2021 y 2024.

Además, se recogió las experiencias de ProDelphinus y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental sobre el tema.



Ámbito geográfico



Procedimientos de formalización analizados

Se analizaron 5 procedimientos de formalización comunes en la pesquería de recursos bentónicos (mariscos):

- 

1 Carné de pescador artesanal
- 

2 Carné de buzo artesanal
- 

3 Permiso de pesca para pescadores no embarcados en Piura.
- 

4 Permiso de pesca de embarcaciones menores a 6.48 de arqueo bruto.
- 

5 Formalización de organizaciones sociales de pescadores artesanales (registro de OSPA).

PASO 1

Definimos los conceptos clave:

¿Qué son las **BARRERAS** para la formalización?

Son las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros que imponen las entidades de la administración pública como Ministerio de la Producción (PRODUCE), la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), la Dirección Regional de la Producción de Piura (DIREPRO), entre otros que podrían estar afectando a los armadores, tripulantes, pescadores no embarcados y Organizaciones Sociales de Pescadores Artesanales (OSPA) en la tramitación de permisos de pesca, permisos de pesca no embarcado, carnés de buzo artesanal, carnés de pescador artesanal e inscripción en el registro de OSPA.

¿Qué son los **CUELLO DE BOTELLA** para la formalización?

Son las actividades o momentos del proceso en donde existen barreras asociados a los tiempos, costos y nivel de la gestión que afectan la fluidez y eficiencia del proceso de formalización.

PASO 2

Describimos los pasos que se siguen en la práctica para completar cada uno de los procedimientos de formalización analizados: carné de pesador artesanal, carné de buzo artesanal, permiso de pesca para pescadores no embarcados, permiso de pesca de embarcaciones menores a 6.48 de arqueo bruto y formalización de organizaciones sociales de pescadores artesanales.

PASO 3

Identificamos y categorizamos las barreras observadas en cada uno de los pasos de los procedimientos de formalización analizados.

PASO 4

Evaluamos donde se encuentran los cuellos de botella en los procedimientos en función de tres variables para culminar con éxito la formalización. Estas variables son: duración, costo y gestión. Se cuantifica cada variable para completar el paso mediante una escala relativa: 1 (bajo), 2 (medio) y 3 (alto). Las variables se definen de la siguiente manera:

- **Duración:** Tiempo total real necesario para completar el paso, considerando los plazos en los procedimientos formales y sus demoras reales.
- **Costo:** Valor monetario directo e indirecto, legal o ilegal necesario para completar el paso. Considerando los costos formales de los procedimientos (pagos de tasas, pruebas médicas, gastos notariales, etc.), los costos indirectos (movilidad, impresiones, fotocopias, viajes, etc.) y los pagos ilegales o sobornos.
- **Gestión:** El nivel de complejidad de las acciones o diligencias adicionales a los requisitos y a lo estipulado en los procedimientos formales para poder llegar a completar el paso.



BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA IDENTIFICADOS EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LOS PESCADORES, EMBARCACIONES Y ORGANIZACIONES

SE IDENTIFICARON 8 TIPOS DE BARRERAS

A

Limitaciones para el acceso a información de los procedimientos.

B

Fallas técnicas en las plataformas institucionales.

C

Limitaciones de personal y logística.

D

Incumplimientos de plazos para los procedimientos.

E

Rotación de servidores públicos encargados de la mesa de partes y/o trámites.

F

Procedimientos de pago muy largos.

G

Limitaciones para el seguimiento y verificación de los trámites.

H

Limitaciones para desarrollar los cursos de formación que son requisito para el trámite.

A

LIMITACIONES PARA EL ACCESO A INFORMACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS



Falta de transparencia

Sobre los centros médicos autorizados para los trámites de carné de pescador y buzo artesanal en DICAPI.



Complicaciones para comprender la información

Los TUPA (texto unico de procedimientos administrativos) de las instituciones suelen ser extensos y complejos de entender por un ciudadano no familiarizado con el tema.



Información no estandarizada

En varias instituciones la información detallada solo puede ser consultada de forma verbal y no es uniforme.



Limitado acceso a manuales de uso

Para las plataformas y herramientas virtuales institucionales.

B

FALLAS TÉCNICAS EN LAS PLATAFORMAS INSTITUCIONALES



Aplicativo no funciona correctamente

Al utilizar el aplicativo de SUNAT para la inscripción al RUC, se cuelga y no lee con facilidad la huella digital.



Plataformas institucionales poco amigables

Algunas plataformas institucionales son poco amigables y/o no están disponibles para cargar los requisitos.

C

LIMITACIONES DE PERSONAL Y LOGÍSTICA



Pocos especialistas y equipos

Es bastante común que los centros médicos autorizados para cumplir con el requisito de examen médico para los carné de pescador y buzo artesanal no tengan disponible los especialistas y pruebas requeridas.



Problemas técnicos de los equipos tecnológicos

Falta de disponibilidad, mantenimiento y/o renovación de impresoras y otros equipos que afectan la emisión de documentos.



Falta de personal orientado a procedimientos de formalización

Las instituciones cuentan con escaso personal dedicado a atender consultas, evaluar y emitir documentos sobre formalización.

D

INCUMPLIMIENTOS DE PLAZOS PARA LOS PROCEDIMIENTOS



Incumplimiento del tiempo establecido

La revisión y emisión de documentos supera los plazos establecidos en los TUPA.



Retraso en notificación

Se notifican los resultados de los trámites de manera presencial, lo cual ocasiona demoras incluso de varios meses.



Demoras en la entrega de documentos

Por lo general, una vez concluido el trámite en los puestos de Capitania, la entrega de los carnés no ocurre de inmediato, porque no se encuentra la persona encargada de la atención o aún no han sido impresos.

E**ROTACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DE LA MESA DE PARTES Y/O TRÁMITES****Información variable e incompleta**

Debido a la rotación de personal, la información de tasas y/o pasos en los procedimientos es variable e incompleta.

**Postergación de trámites**

Cambios en el personal alargan los procesos de evaluación y de entrega de los documentos.

F**PROCEDIMIENTOS DE PAGO MUY LARGOS****Limitación en las opciones de pago**

Por lo general solo se pueden pagar las tasas de forma presencial y en efectivo.

**Procesos de pago extensos**

El pago de las tasas de los procedimientos de DICAPI es complejo y demanda un período prolongado de tiempo. Es necesario generar una boleta en Capitanía, realizar el pago en el Banco de la Nación y luego regresar con el recibo correspondiente.

G**LIMITACIONES PARA EL SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS TRÁMITES****No se otorga un cargo al ingresar los expedientes**

Los buzos y pescadores artesanales no reciben un número de expediente o cargo de seguimiento en los procedimientos realizados en los puestos de capitanía.

**Limitado seguimiento remoto**

Son de difícil acceso las páginas web que permiten un seguimiento remoto de los trámites.

**Fallas en el control de entrega de documentos**

En algunos casos los documentos se entregan a terceros no autorizados por los titulares.

H**LIMITACIONES PARA DESARROLLAR LOS CURSOS DE FORMACIÓN QUE SON REQUISITO PARA EL TRÁMITE****Limitada asistencia**

La asistencia de los pescadores a los cursos dictados por FONDEPES se ve limitada por qué los horarios propuestos se cruzan con los horarios de la faena de pesca.

**No hay oferta de los cursos de formación**

No existe la suficiente oferta privada o pública de los cursos de formación para buzos artesanales, por lo cual resulta inviable iniciar el proceso de formalización en diferentes provincias.

**Costos elevados**

En los pocos lugares con oferta de curso de buceo artesanal, este puede llegar a costar alrededor de 1000 soles por persona, sin incluir gastos de transporte y costos de exámenes médicos.

RESUMEN DE LAS BARRERAS SEGÚN LOS PROCEDIMIENTOS E INSTITUCIONES RESPONSABLES

PROCEDIMIENTOS AUTORIDAD RESPONSABLE	1  Carné de pescador artesanal	2  Carné de buzo artesanal	3  Permiso de pesca para no embarcados	4  Permiso de pesca de embarcaciones menores a 6.48 arqueo bruto	5  Formalización de organizaciones de pescadores artesanales
DICAPI	A C F G	A C D F G H	D	A C D	D G
PRODUCE			A		A G
DIREPRO - GORE PIURA (Gobierno Regional Piura)			A D E F G	A B C E F	G
SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria)			B	B	B
SUNARP (Superintendencia Nacional de los Registros Públicos)					B
FONDEPES (Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero)	D G H				

*Durante la preparación de este informe DIREPRO Piura simplificó pasos para el procedimiento de permiso de pesca de embarcaciones menores a 6.48 arqueo bruto.

TIPOS DE BARRERA

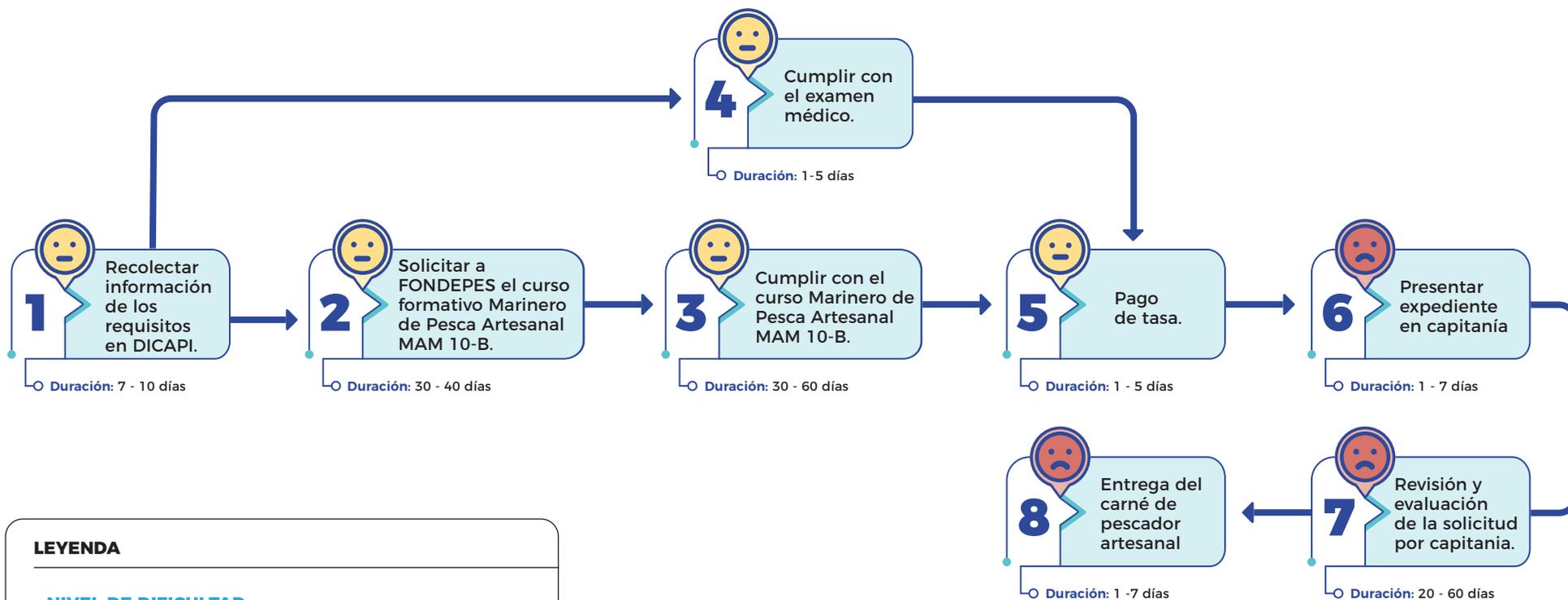
- A** Limitaciones para el acceso a información de los procedimientos.
- B** Fallas técnicas en las plataformas institucionales.
- C** Limitaciones de personal y logística.
- D** Incumplimientos de plazos para los procedimientos.
- E** Rotación de servidores públicos encargados de la mesa de partes y/o trámites.
- F** Procedimientos de pago muy largos.
- G** Limitaciones para el seguimiento y verificación de los trámites.
- H** Limitaciones para desarrollar los cursos de formación que son requisito para el trámite.



EVALUACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA

SE IDENTIFICARON 14 CUELLOS DE BOTELLA EN TOTAL EN LOS PASOS DE LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN

01 CUELLOS DE BOTELLA PARA OBTENER EL CARNÉ DE PESCADOR ARTESANAL



LEYENDA

• NIVEL DE DIFICULTAD

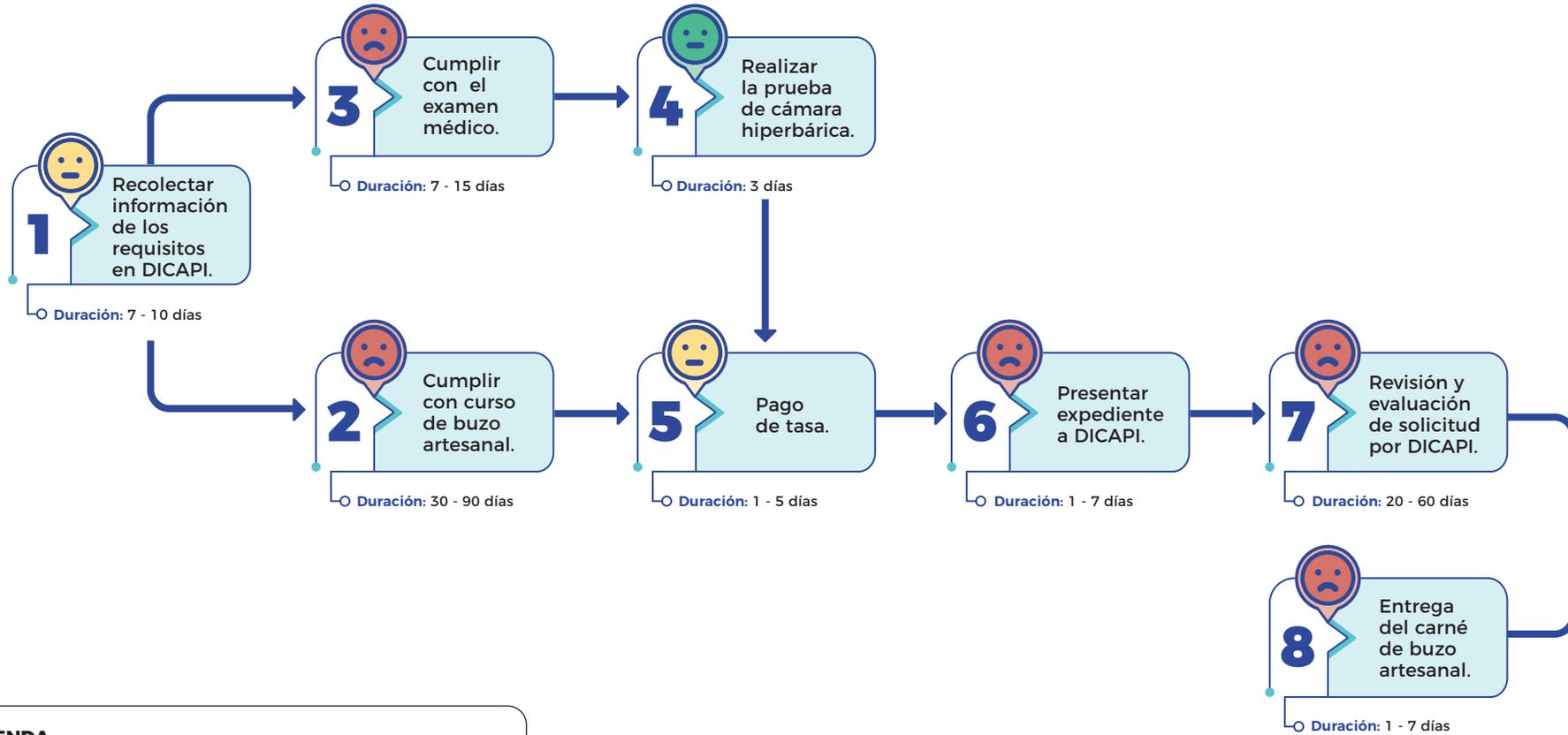
Los símbolos representan el nivel de dificultad que existe para completar cada paso. Se consideran cuellos de botella los pasos donde la dificultad es alto.



02



CUELLOS DE BOTELLA PARA OBTENER EL CARNÉ DE BUZO ARTESANAL



LEYENDA

• NIVEL DE DIFICULTAD

Los símbolos representan el nivel de dificultad que existe para completar cada paso. Se consideran cuellos de botella los pasos donde la dificultad es alto.



Bajo



Medio

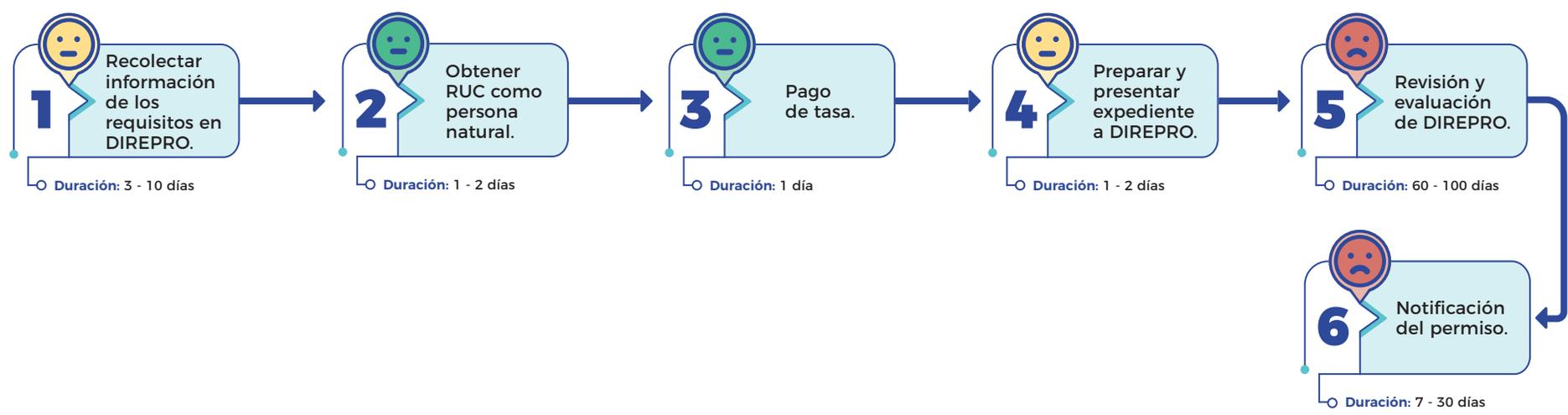


Alto

03



CUELLOS DE BOTELLA PARA OBTENER EL PERMISO DE PESCA PARA NO EMBARCADOS EN PIURA



LEYENDA

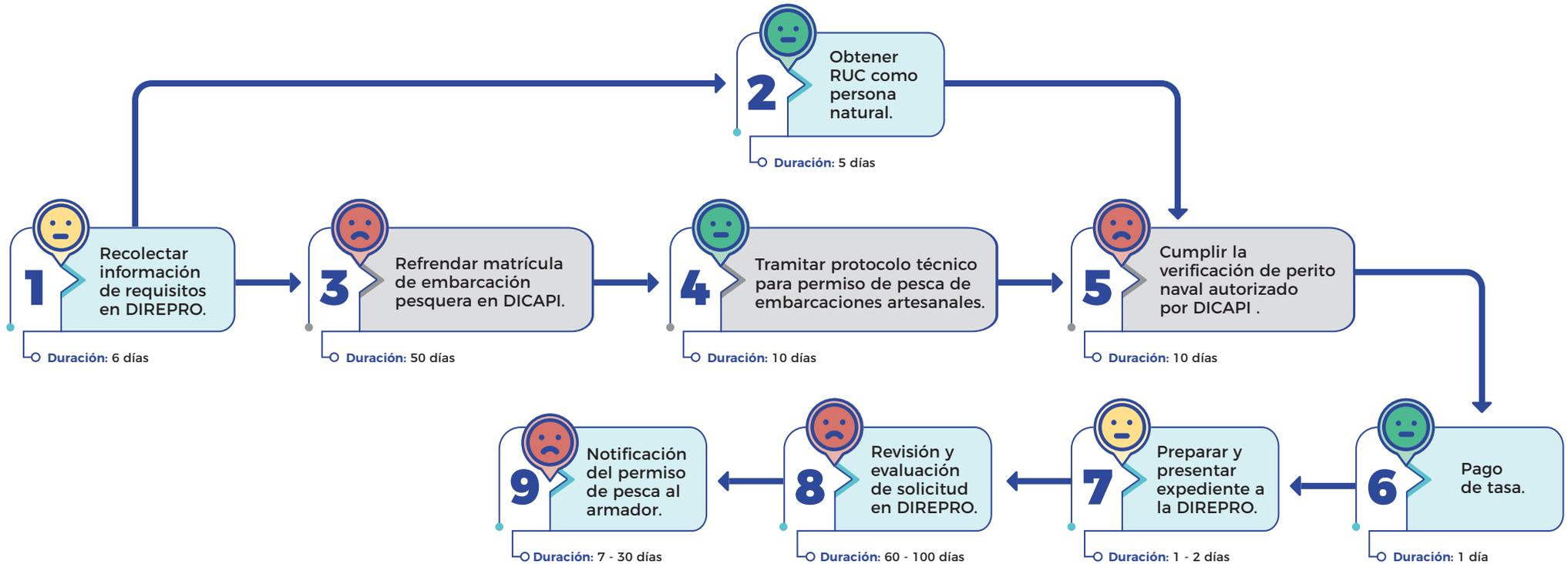
• NIVEL DE DIFICULTAD

Los símbolos representan el nivel de dificultad que existe para completar cada paso. Se consideran cuellos de botella los pasos donde la dificultad es alto.





CUELLOS DE BOTELLA PARA OBTENER EL PERMISO DE PESCA DE EMBARCACIONES MENORES A 6.48 DE ARQUEO BRUTO



LEYENDA

• NIVEL DE DIFICULTAD

Los símbolos representan el nivel de dificultad que existe para completar cada paso. Se consideran cuellos de botella los pasos donde la dificultad es alto.



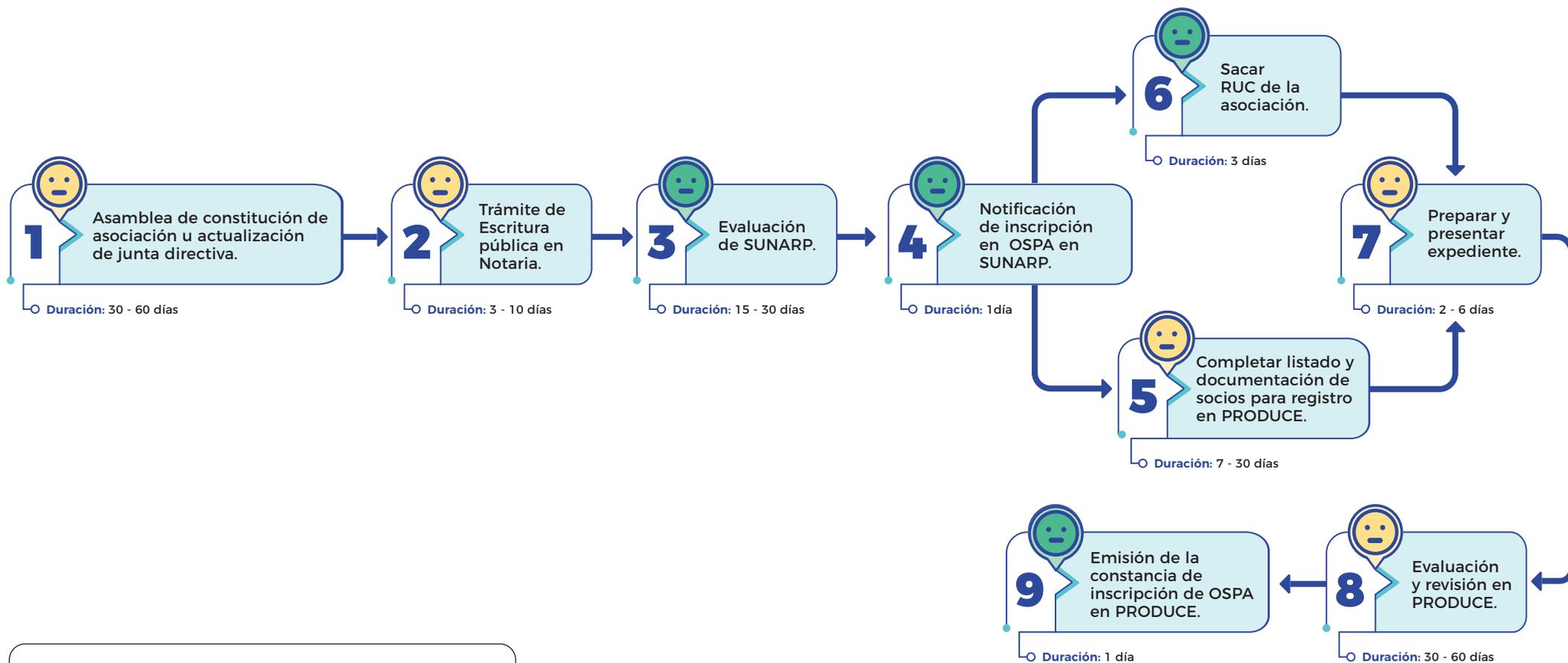
IMPORTANTE

***Nota 1:** Sobre el paso 3 y 4, en concordancia con el D.S. 018-2021-PCM (procedimientos administrativos estandarizados del sector Producción de competencia de los Gobiernos Regionales), a fines de 2023 la DIREPRO Piura dejó de solicitar estos documentos para el permiso de pesca de embarcaciones menores a 6.48 AB.

***Nota 2:** Sobre el paso 5, en enero de 2024 la DIREPRO Piura simplificó el procedimiento reemplazando esta verificación por una declaración jurada de las características de la embarcación. RDR N° 018-2024-Gobierno Regional Piura-DRP-DR.



CUELLOS DE BOTELLA PARA LA FORMALIZACIÓN DE ORGANIZACIONES DE PESCADORES ARTESANALES



LEYENDA

• NIVEL DE DIFICULTAD

Los símbolos representan el nivel de dificultad que existe para completar cada paso. Se consideran cuellos de botella los pasos donde la dificultad es alto.





OTRAS LIMITACIONES QUE NO SON BARRERAS O CUELLOS DE BOTELLA EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN



Limitaciones asociadas a la dinámica de la pesquería artesanal con buceo.

La actividad pesquera artesanal está sujeta a las variables condiciones del mar. Los cursos o exámenes requeridos para los procedimientos de formalización pueden extenderse durante varios días consecutivos, a menudo coincidiendo con períodos de buenas condiciones marítimas. Esto puede dificultar la asistencia y el avance de los trámites



Limitaciones asociadas a la falta de capacidades digitales de los buzos artesanales.

La falta de capacitación en el uso de herramientas y procedimientos virtuales, sumada a la poca familiaridad de los pescadores mayores de 40 años con las habilidades digitales, dificulta su acceso a la información y la realización de trámites a través de aplicaciones y servicios web.



Limitaciones asociadas a los equipos y/o acceso a internet.

Los pescadores artesanales enfrentan dificultades con los cursos virtuales debido a que, en algunas comunidades, el acceso a servicios de buena calidad de Internet es limitado. Además, en algunos casos, las características de sus equipos electrónicos (como smartphones) impiden una conexión adecuada a la red y una buena participación en el curso.



RECOMENDACIONES

A Limitaciones para el acceso a información de los procedimientos

☑ **PUBLICAR LISTAS CON LA INFORMACIÓN DE LOS CENTRO MÉDICOS AUTORIZADOS EN CADA CAPITANÍA DE PUERTO.**

B Fallas en los procedimientos de trámites de las plataformas institucionales

☑ **EFFECTUAR ENCUESTAS EN LAS PLATAFORMAS Y/O APLICATIVOS INSTITUCIONALES PARA EVALUAR EL NIVEL DE SATISFACCIÓN DE EXPERIENCIA EN LOS TRÁMITES.**

D Incumplimientos de plazos para los procedimientos de trámites

☑ **REVISAR Y SINCERAR LOS PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA LA FORMALIZACIÓN PESQUERA.**

☑ **DIFUNDIR LOS MECANISMOS QUE DEBE SEGUIR LOS PESCADORES PARA DAR SEGUIMIENTO A SUS TRÁMITES Y EN LOS CASOS QUE NO TENGA RESPUESTA DENTRO DE LOS PLAZOS.**

E Rotación de servidores públicos encargados de la mesa de partes y/o procedimientos de los trámites

☑ **CAPACITAR DE MANERA CONSTANTE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS PARA QUE CUENTEN CON INFORMACIÓN ACTUALIZADA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FORMALIZACIÓN.**

F Procedimientos de pagos extensos y complejos

❖ **IMPLEMENTAR EL PAGO DE TASAS EN LÍNEA MEDIANTE LA PLATAFORMA PÁGALO.PE U OTRAS.**

❖ **PUBLICAR LA INFORMACIÓN DE LAS TASAS DE LAS INSTITUCIONES EN PÁGINAS WEB Y EN UN LUGAR VISIBLE DE CADA INSTITUCIÓN PÚBLICA.**

G Limitaciones para el seguimiento y verificación en los trámites

❖ **IMPLEMENTAR O REESTRUCTURAR LAS PLATAFORMAS INSTITUCIONALES PARA QUE PROPORCIONEN INFORMACIÓN ACTUALIZADA SOBRE EL ESTADO DE LOS TRÁMITES**

❖ **ESTABLECER MECANISMOS DE CONTROL, COMO REGISTROS DE INSCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DOCUMENTACIÓN, PARA GARANTIZAR QUE LOS CARNÉS SE ENTREGUEN A LAS PERSONAS CORRESPONDIENTES.**

H Limitaciones para el desarrollo del curso requisito en los procedimientos de trámites

❖ **PROMOVER QUE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS COMO INSTITUTOS SUPERIORES Y UNIVERSIDADES EN ALIANZA CON FONDEPES PUEDAN BRINDAR LOS CURSOS FORMATIVOS DIRIGIDO A PESCADORES.**

❖ **PROMOVER UNA MAYOR OFERTA DEL CURSO DE BUCEO ARTESANAL ASEGURANDO LA CALIDAD Y COSTOS ACCESIBLES A LA COMUNIDAD DE PESCADORES.**



REDES
SOSTENIBILIDAD PESQUERA