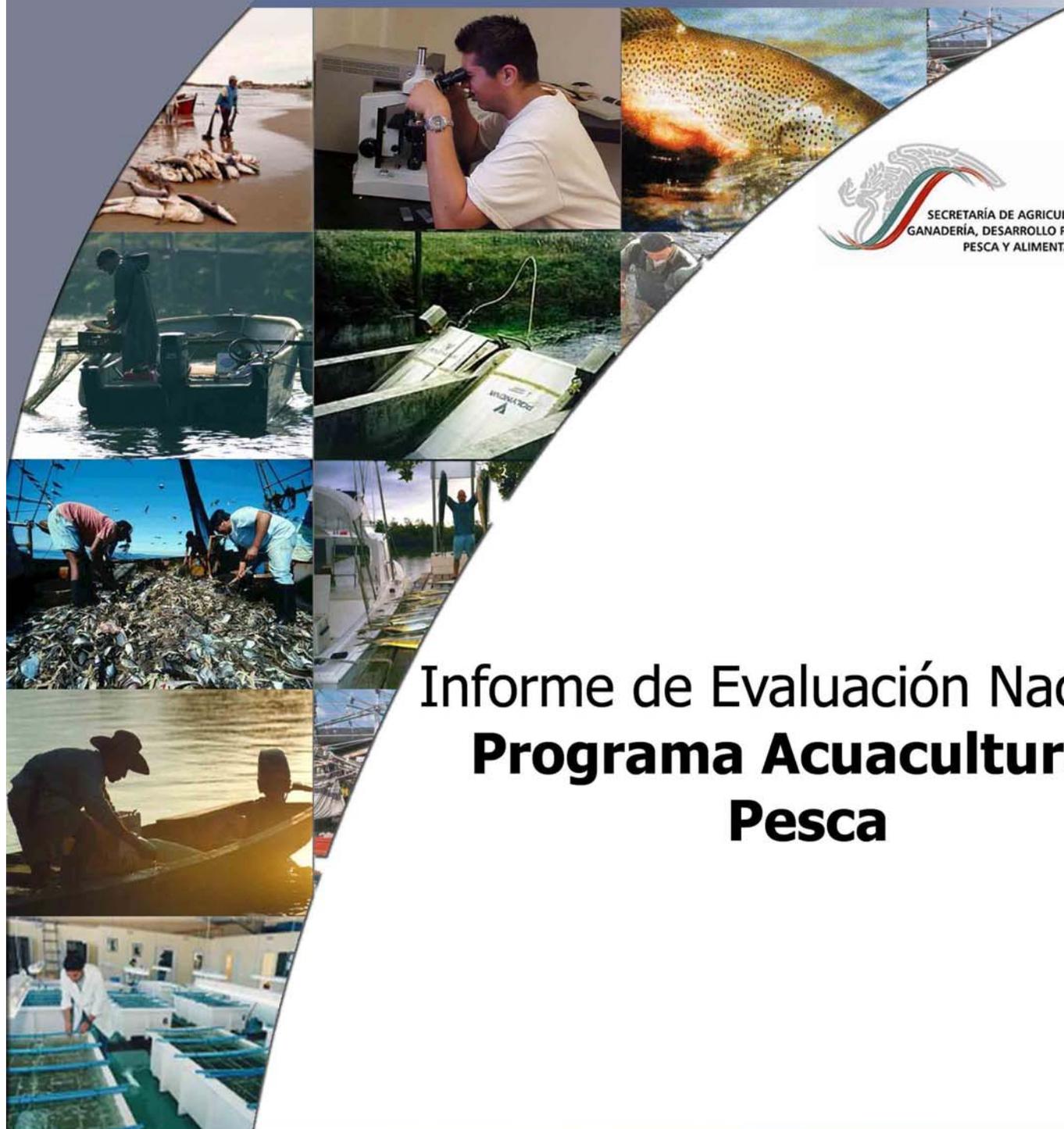




# Evaluación Alianza Contigo 2003



## Informe de Evaluación Nacional **Programa Acuicultura y Pesca**

**MÉXICO**

**OCTUBRE, 2004**



# Evaluación Alianza Contigo 2003



## Informe de Evaluación Nacional **Programa Acuacultura y Pesca**



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
**Secretario**

Ing. Ramón Corral Ávila  
**Comisionado Nacional de Acuicultura y Pesca**

Ing. Joel Ávila Aguilar  
**Coordinador General de Enlace y Operación**

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
**Director General de Planeación y Evaluación**

# **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino  
**Representante de FAO en México**

Iván Cossío Cortez  
**Asesor Técnico Principal**

Alfredo González Cambero  
**Director Técnico Nacional**

Evaluador  
**Juan José Soto Galeano**

**Sistemas**

Emilio Morales Torres

Soledad Rodríguez Partida

**Administración**

Ma. Eugenia Barajas Montoya  
Robert Williams Carcamo Mallen

## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 Características del Programa.....</b>	<b>13</b>
1.1 Componentes del programa .....	13
1.2 Correspondencia con la política sectorial y nacional.....	14
1.3 Población objetivo y características de los beneficiarios .....	16
1.4 Desempeño del Programa .....	17
1.5 Modificaciones al Programa en 2004 .....	21
<b>Capítulo 2 Contexto del sector acuicultura y pesca .....</b>	<b>23</b>
2.1 Evolución institucional .....	23
2.2 Entorno geográfico y económico .....	24
2.3 Problemática del sector .....	25
2.4 Correspondencia entre la problemática del sector y el Programa.....	28
<b>Capítulo 3 Evaluación de procesos .....</b>	<b>31</b>
3.1 Diseño.....	31
3.2 Planeación .....	33
3.3 Arreglo institucional .....	34
3.4 Difusión.....	36
3.5 Operación .....	37
3.5.1 Ventanillas de atención.....	37
3.5.2 Aportaciones.....	38
3.5.3 Tiempos de las etapas.....	39
3.5.4 Seguimiento.....	39
<b>Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>41</b>
4.1 Conclusiones .....	41
4.2 Recomendaciones .....	44
4.3 Estudios que se recomienda elaborar .....	46

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Participación porcentual de proyectos por actividad en el presupuesto del Programa .....	19
Cuadro 2. Participación porcentual de proyectos por tipo en el presupuesto del Programa .....	19

## Índice de figuras

Figura 1. Distribución porcentual del presupuesto del Programa por zonas de marginación .....	17
Figura 2. Distribución del presupuesto por estado .....	20
Figura 3. Número de proyectos ejecutados por estado.....	21

## Siglas

CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTECC	Comité Técnico de Evaluación de la CONAPESCA
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INIBP	Instituto Nacional de Investigaciones Biológicas y Pesqueras
INP	Instituto Nacional de Pesca
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema de Financiamiento Rural
PNUD	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

## Resumen Ejecutivo

El sector acuícola y pesquero internacional desde hace varios años ha sufrido cambios importantes en su estructura y su desempeño. Los países han adoptado códigos de conducta para una pesca más responsable y la acuicultura ha experimentado un desarrollo sin precedentes, semejante a lo que se dio en la agricultura con la revolución verde.

El sector en México también ha entrado a esta dinámica, y significativamente a partir de 2001, al pasar el área responsable de la conducción y la normatividad del sector de la SEMARNAT a la SAGARPA. Sin embargo, aún se carecía de un instrumento que fomentara la actividad acuícola y pesquera, ya que anteriormente las funciones del gobierno federal estaban mayormente relacionadas a los aspectos normativos. En este contexto, el 25 de julio de 2003 se crea el Programa de Acuicultura y Pesca como parte de la Alianza para el Campo/Alianza Contigo, siendo el órgano responsable de su ejecución la CONAPESCA.

En este marco el presente informe presenta los resultados de la evaluación del primer año de ejecución del Programa de Acuicultura y Pesca que desde 2003 es parte de la Alianza para el Campo / Alianza Contigo <sup>1</sup>. Este informe se compone de una introducción y cuatro capítulos; el primero expone las características del Programa; el segundo describe el contexto y la problemática del sector acuícola y pesquero; el tercero evalúa los procesos relacionados con el diseño, planeación, arreglo institucional, difusión y operación del Programa; el capítulo cuatro contiene conclusiones y recomendaciones para mejorar el diseño y la operación del Programa, así como para lograr una mejor aplicación de los recursos asignados al mismo, y por lo tanto, un mayor impacto de las inversiones.

El objetivo central de esta evaluación fue identificar oportunidades que permitan mejorar el diseño y la operación de este Programa, así como proponer acciones específicas que incrementen su eficacia operativa y sus impactos. Asimismo, su enfoque contempla la participación de los responsables de la ejecución del Programa en la definición de los objetivos de la evaluación, de su orientación, en el análisis de sus resultados y de las propuestas resultantes de la misma. De esta manera se pretende asegurar la utilidad práctica de la evaluación, de modo que sea útil para como retroalimentar la toma de decisiones de parte de las autoridades correspondientes.

FAO elaboró la metodología aplicada y los términos de referencia para esta evaluación, los presentó a SAGARPA y a CONAPESCA y, en base a esa propuesta, se acordó la orientación y los resultados esperados de la evaluación.

Esta evaluación se desarrolló a través del análisis documental de información proporcionada por la CONAPESCA y de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios en las delegaciones estatales de la SAGARPA (Subdelegaciones de Pesca), en los

---

<sup>1</sup> A lo largo de este documento se utilizan indistintamente las expresiones Alianza para el Campo, Alianza Contigo y Alianza.

gobiernos estatales, y a representantes de productores en los estados visitados que fueron Baja California Sur, Sinaloa, Tamaulipas y Guerrero. Las entrevistas a los productores y a otros actores, la revisión documental y la observación directa en campo permitieron formar una opinión sobre la situación del Programa desde un punto de vista cualitativo.

## 1. Características del Programa

El Programa de Acuacultura y Pesca es de reciente creación, a diferencia de los demás incluidos en Alianza desde hace varios años. Las Reglas de Operación fueron publicadas por primera vez en julio de 2003, por lo que esta evaluación contempla el año de 2003 y las modificaciones registradas en 2004.

Las Reglas de Operación establecen que el objetivo general del Programa es *“Promover y fomentar el desarrollo integral del sector acuícola y pesquero a través del aprovechamiento racional y sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas a efecto de elevar el nivel de vida de los productores, sus familias y las comunidades pesqueras y acuícolas del país”*. Los objetivos específicos están orientados a *“(i) Ordenar y optimizar la administración y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con base en la elaboración de estudios y proyectos, que garanticen la sustentabilidad de los recursos; (ii) Fomentar el desarrollo integral de la acuacultura y pesca a través del fortalecimiento de la organización productiva, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica ...; y (iii) Reactivar la inversión y capitalización ... con el otorgamiento de apoyos para la modernización de la infraestructura pesquera y acuícola, para el fortalecimiento de las cadenas productivas e incrementar la competitividad de la industria, mediante proyectos productivos orientados a mitigar el sobreesfuerzo pesquero que presentan algunas pesquerías tradicionales”*.<sup>2</sup>

Existe una alineación de estos objetivos con respecto a los delineados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006. Sin embargo, se registra una débil referencia a la certidumbre jurídica de las actividades pesqueras y acuícolas.

En los componentes del Programa se establecen tres tipos de apoyo: **proyectos productivos de acuacultura y maricultura** destinados al equipamiento, capacitación, consultorías y transferencias de tecnología; **infraestructura de mercado** que contempla la atención a la ampliación, mantenimiento y rehabilitación de proyectos en operación y nuevos, y al desarrollo de proyectos integrales como son los atracaderos integrales; e **inspección y vigilancia** a efecto de brindar mayor seguridad y certidumbre jurídica a la actividad pesquera nacional.

La redacción de las Reglas de Operación, sin restricciones innecesarias, permitió flexibilidad en la ejecución de un Programa que apenas iniciaba. Por otra parte, la redacción de sus componentes se orientó a la formación de capital físico y a la tecnología, ligando a la capacitación y a la sanidad e inocuidad a las inversiones físicas.

El Programa es de ejecución nacional, por lo que la asignación presupuestal de los recursos federales se conviene con las organizaciones de productores mediante convenio

---

<sup>2</sup> Reglas de Operación Alianza para el Campo 2003 Capítulo 17 Programa de Acuacultura y Pesca.

de concertación o con los gobiernos estatales mediante convenios de coordinación. Todas las solicitudes deben estar acompañadas por un proyecto que incluya una evaluación de rentabilidad, independientemente del tamaño del mismo y del monto de apoyo solicitado. Esto crea un precedente adecuado al exigir a los productores sustento técnico y económico en la presentación de proyectos.

El Programa establece dos segmentos en lo que se refiere a la población beneficiaria: productores en localidades de alta y muy alta marginación (considerando la definición de CONAPO) y el resto de productores. En el primer caso el Programa apoya con hasta el 80% del costo total del proyecto y los productores deben aportar el porcentaje restante, mientras que en el caso del “resto de productores” el programa apoya con hasta el 50% de la inversión y los productores deben aportar el porcentaje faltante.

El número de beneficiarios directos durante el ejercicio 2003 ascendió a 24,370 productores, principalmente pertenecientes a cooperativas pesqueras. El apoyo de la CONAPESCA ascendió a 122.1 millones de pesos, beneficiando en un 38% (46.3 millones de pesos) a productores en zonas de alta y muy alta marginación y en un 62% (75.8 millones de pesos) al resto de los productores. La inversión total en el sector ascendió a 253.8 millones de pesos, de los cuales el 48% correspondió a las aportaciones de la CONAPESCA, el 36% a los productores y el 16% a otras fuentes, de modo que el aporte federal se duplicó con las demás aportaciones.

Haciendo una agrupación de proyectos para identificar el destino de los apoyos por actividad y por tipo de proyecto, se aprecia que la pesca y el proceso de “agregación de valor recibieron más apoyo del Programa, tanto en número de proyectos como en monto presupuestal. Esto se debe en parte a que los proyectos de atracaderos integrales y descabezaderos de camarón, que tienen la característica de ser replicables, están incluidos en ambas clasificaciones. El apoyo a acuicultura y maricultura quedó en un segundo término, no obstante haberse autorizado 37 proyectos y casi 44 millones de pesos. Otros proyectos considerados en los apoyos, como de capacitación, comercialización y sanidad e inocuidad, registraron una escasa demanda.

El Programa operó en 17 entidades federativas, concentrándose la inversión en casi tres cuartas partes de los recursos presupuestales en tres estados: Sinaloa, Tamaulipas y Sonora que juntos recibieron el 73% del presupuesto.

En 2004 se han registrado modificaciones que han favorecido el desempeño del Programa. Se han orientado los apoyos al fortalecimiento de los Sistemas Producto por región y por especie, dejando las solicitudes aisladas en un segundo término. Se agregaron nuevos tipos de apoyo beneficiando proyectos productivos en el Golfo de México, acciones para el ordenamiento pesquero y acuícola y la reducción del esfuerzo pesquero, además de rubros que benefician la operación hidráulica y la construcción de muelles.

## **2. Contexto del sector acuicultura y pesca**

La baja rentabilidad es el problema más importante en el sector, aunque hay excepciones de negocios altamente viables en algunas especies, actividades y regiones del país. Los problemas más generalizados son la baja certidumbre jurídica y la falta de ordenamiento pesquero; la aguda descapitalización de los productores; la falta de financiamiento; los

bajos niveles de capacitación, el bajo nivel tecnológico y prácticas tradicionales de captura; la reducida o nula infraestructura en redes de frío (congeladoras y centros de acopio, transporte refrigerado, puntos de venta modernos); y la escasa participación de los productores en los procesos integrales (cadenas) desde la producción hasta el consumo.

Las alternativas para incrementar la oferta de productos del sector, como son la acuicultura y la maricultura, no han sido desarrolladas extensivamente por carecer de financiamientos adecuados, debido a que sus inversiones son altamente intensivas en capital y su recuperación es a mediano plazo.

Se aprecia una notable ausencia de consultores especializados en la formulación y evaluación de proyectos acuícolas y pesqueros y que además ofrezcan asesoría a los productores. A esta problemática habrá que agregarle el bajo nivel de capacitación de los productores, tanto en lo tecnológico, como en lo administrativo y gerencial.

Dado este contexto, al analizar los objetivos del Programa se observa que el diseño del Programa está adecuadamente orientado a atender la problemática del sector, ya que se atiende el potencial que ofrece el desarrollo de la maricultura, la acuicultura y el fomento de actividades tendientes a otorgar valor adicional a los productos primarios.

### **3. Evaluación de Procesos**

En el proceso de evaluación se valoran dos aspectos que determinan la viabilidad y utilidad del Programa. Primero, en el sector no se contaba con un instrumento de fomento a la inversión ni a las actividades productivas. Segundo, 2003 es el primer año de ejecución del Programa, por lo que en la evaluación de los procesos implícitamente se toma en cuenta que en este corto período de tiempo se realizaron otras acciones para iniciar su ejecución, como el de diseñar las Reglas de Operación, crear las estructuras administrativas y capacitar al personal, redactar manuales y guías, difundir el programa, etc.

En parte fruto de esta situación de arranque, se observan aspectos que pueden ser mejorados en el diseño, planeación, arreglo institucional, difusión y operación del Programa.

El diseño del Programa fue realizado por CONAPESCA y SAGARPA sin considerar a productores y otras autoridades como las Subdelegaciones y los gobiernos estatales, en la clasificación de los beneficiarios se discrimina a los productores de bajos ingresos en zonas de marginación media y baja y la capacitación y las acciones de sanidad e inocuidad están ligadas a las inversiones física, cuando deberían tener un apartado por sí mismas.

Por otro lado, se aprecia una buena alineación de los objetivos del programa con los del PND y el Plan Sectorial de SAGARPA. Además, derivado de que el potencial del sector se encuentra en la acuicultura y la maricultura, los componentes y tipos de apoyo del Programa contemplan a estas actividades como prioritarias de desarrollo. Las modificaciones al Programa en 2004 incorporan avances en el tema de certidumbre jurídica, al incluirse apoyos al área de ordenamiento pesquero.

Debe mencionarse, en beneficio del Programa, que la redacción de las Reglas de Operación, sin requisitos innecesarios, permitieron una ejecución flexible.

En el aspecto de la planeación, no existe un documento que contemple acciones y metas cuantitativas del Programa a mediano plazo. Asimismo, en los estados visitados se carece de instrumentos de planificación que vinculen los objetivos estatales con el Programa. Sin embargo, sobre esto último, se ha dado un avance con la elaboración de los Anexos Técnicos en los Convenios de Coordinación de la CONAPESCA con los gobiernos de los estados.

Dada la intensa relación de actividades relacionadas con el Programa, no existe una formalización institucional entre la CONAPESCA y la SEMARNAT para agilizar el proceso de autorización de documentos relacionados con las medidas de impacto ambiental y con la zona federal marítima. Asimismo, al interior de la CONAPESCA, es reducida la coordinación entre las áreas que tienen relación con el Programa.

La difusión del Programa es casi nula. No existe un esquema de difusión, casi no se utilizan los comités de pesca y acuacultura ni las estructuras de los organismos cúpula del sector. Esta situación le es desfavorable a ciertos grupos de productores y regiones del país, sobre todo los más alejados geográficamente, y se limita la selección de los mejores proyectos.

Por último, se percibió una marcada descoordinación en la recepción de las solicitudes entre las Subdelegaciones y la CONAPESCA; retrasos en la respuesta a las solicitudes de los productores; un avance en la puesta en marcha de un sistema de integración y seguimiento de información generada en la ejecución del Programa, aún cuando todavía no se cuenta con el mismo; y exigencias innecesarias de información y documentación a los pequeños productores. La percepción del productor con respecto a los beneficios del Programa, (montos a autorizar en total y por componente de inversión, tiempos de aprobación y de radicación de recursos e indefinición del estado que guarda su solicitud), son de incertidumbre, lo que limita sus decisiones de inversión.

De la misma forma, durante el proceso de evaluación se observaron avances y aciertos como los mencionados a continuación:

Se incluyen componentes para apoyar la acuacultura y pesca y se excluyen la compra de terrenos, embarcaciones, motores y artes de pesca.

Los montos máximos de inversión son acordes con las necesidades de inversión y con solicitudes de los productores.

El Programa indujo un monto de inversión adicional de 131 millones de pesos, beneficiando a 24,370 productores.

Se replicaron proyectos “prototipo” de alto impacto.

Los convenios de coordinación con los estados ofrecen la posibilidad de planeación local a través de los componentes de sus Anexos Técnicos.

En CONAPESCA se ha fortalecido el área responsable del Programa.

En el 2004, además de considerarse en el proceso de evaluación y selección de proyectos la viabilidad técnica y económica, se incluye el criterio de sistema-producto, además de incluirse en los dictámenes de evaluación una cedula con criterios de selección de proyectos que permite orientar los apoyos en forma más eficiente.

#### 4. Recomendaciones

La evaluación del primer año de operación del Programa permite visualizar recomendaciones orientadas a su consolidación, al logro de una mayor eficacia operativa y a optimizar la asignación de recursos en busca del logro de sus objetivos. Es necesario considerar que se trata de un programa nuevo y, por tanto, en construcción, de modo que las recomendaciones buscan principalmente contribuir a su consolidación como un necesario instrumento de la política acuícola y pesquera. En ese sentido se recomienda:

- Formular estrategias y metas cuantitativas a mediano plazo que orienten la asignación de los recursos del Programa.
- Realizar talleres de trabajo con funcionarios participantes en el Programa a nivel estatal y federal, con el propósito de revisar y compatibilizar criterios sobre temas administrativos, jurídicos, presupuestarios, de operación y difusión del programa. Estos eventos también servirían para analizar y acordar sobre aspectos conceptuales que inciden en la operación tales como cadenas productivas, redes de innovación, seguimiento y evaluación de los proyectos.
- Adoptar los criterios de las Reglas de Operación de Alianza, con respecto a las aportaciones de los productores, donde productores de bajos ingresos en zonas de media marginación puedan acceder a un apoyo de hasta el 80%.
- Revisar la pertinencia de requisitos actualmente exigidos para acceder al apoyo del Programa.
- Para pequeños productores, diseñar y promover paquetes tecnológicos que apoyen al programa de acuicultura rural, así como impulsar proyectos “prototipo” y “llave en mano”, para facilitar su acceso a los beneficios del Programa.
- Dar mayor énfasis a otros eslabones de la cadena productiva, como son el fortalecimiento de las redes de frío y los canales de distribución, los puntos de venta y la promoción del consumo nacional de los productos pesqueros.
- Fomentar mayores inversiones en capacitación que complementen la formación de capital físico.
- Desarrollar un programa de difusión que contemple la utilización de medios masivos, reuniones con los productores y elaboración de instrumentos que permitan el conocimiento y comprensión del Programa, como trípticos, que incluyan una especie de Manual para el Productor, así como los requisitos adicionales que no están contemplados en las Reglas de Operación.

- Fortalecer a las Subdelegaciones de Pesca en los estados, con base en una evaluación de sus responsabilidades relacionadas con la operación, seguimiento y supervisión física y presupuestal de los proyectos.
- Estrechar la coordinación entre las áreas internas de la CONAPESCA en lo referido a las acciones del Programa, para apoyar las nuevas necesidades de los productores vinculadas a la innovación y adopción de tecnologías y la expedición de permisos de fomento.
- Formalizar la relación institucional CONAPESCA-SEMARNAT a través de convenios de colaboración para la agilización de los permisos y concesiones que otorga ésta última para proyectos que solicitan apoyos del Programa.
- Continuar con el esfuerzo de establecer un sistema de seguimiento puntual sobre las solicitudes de apoyo de los productores y que se refleje en la página de internet de CONAPESCA, y contribuya a la transparencia en la gestión del Programa.

## **5. Estudios que se recomienda elaborar**

- Estudio que relacione el contexto actual del sector con la aplicación del Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza Contigo.
- Estudio que analice la estructura de mercado del sector acuícola y pesquero, tanto en la parte de oferta como de la demanda. Asimismo, estudiar el comportamiento del sector y sus perspectivas a corto y mediano plazo. Este estudio deberá orientar a la política pesquera y acuícola con especial énfasis en la ejecución del Programa y adicionalmente derivará en una instrumentación más eficiente de los recursos públicos autorizados.

## Introducción

### La Alianza para el Campo / Alianza Contigo

La Alianza Contigo es una de las principales herramientas de la política gubernamental aplicada al sector agropecuario y rural, además de ser el más importante instrumento de fomento a la producción.

La Alianza inició sus operaciones en el año de 1996. En un contexto de apertura comercial y ante nuevas reglas de competencia derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -entre otros aspectos relevantes de la economía nacional- sus principales objetivos fueron: *(i) aumentar progresivamente el ingreso de los productores; (ii) incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico; (iii) producir suficientes alimentos básicos para la población; y (iv) fomentar las exportaciones de productos del campo*". Las estrategias planteadas para lograr estos objetivos fueron: *(i) facilitar el acceso a nuevas tecnologías; (ii) fomentar la capitalización del campo; y (iii) promover la calidad de los recursos humanos a través de la capacitación*.

Desde su inicio, Alianza ha enfocado su atención en el reforzamiento de su impacto sobre la producción y productividad, el incremento en el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades de producción, la innovación tecnológica y la capacitación, lineamientos que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y forman los retos planteados en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

Los programas de Alianza para el Campo, dentro de la cual el Programa de Acuacultura y Pesca <sup>3</sup> es incluido por primera vez en 2003, tienen su aplicación dentro de cuatro grandes áreas estratégicas que son *(i) reconversión productiva; (ii) integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; (iii) atención a grupos y regiones prioritarias; y (iv) atención a factores críticos*. Los instrumentos considerados para su aplicación son: *a) el fomento a la inversión rural y pesquera; b) el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de la población del sector rural; c) la promoción y el apoyo de la organización rural y pesquera; d) el acceso a fuentes de financiamiento y aliento de la cultura de pago; e) la generación de información y tecnologías que incrementen la productividad; f) el mejoramiento de la sanidad agroalimentaria; y g) el fortalecimiento de los mercados para complementar el ingreso*. <sup>4</sup>

Las funciones y actividades del sector público concernientes al sector pesquero y acuícola fueron transferidas de la SEMARNAT a la SAGARPA en el año 2000. En 2001 se creó la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), como Órgano Desconcentrado de la SAGARPA, y el 25 de julio de 2003 se incorporó a Alianza el Programa de Acuacultura y Pesca con la publicación de sus Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

<sup>3</sup> En adelante toda referencia al "Programa" se referirá al Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza.

<sup>4</sup> Reglas de Operación Alianza para el Campo 2003 Artículo 1. Presentación.

En las Reglas de Operación se establece que el objetivo general del Programa es *“Promover y fomentar el desarrollo integral del sector acuícola y pesquero a través del aprovechamiento racional y sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas a efecto de elevar el nivel de vida de los productores, sus familias y las comunidades pesqueras y acuícolas del país”*. Los objetivos específicos están orientados a *“(i) Ordenar y optimizar la administración y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con base en la elaboración de estudios y proyectos, que garanticen la sustentabilidad de los recursos; (ii) Fomentar el desarrollo integral de la acuicultura y pesca a través del fortalecimiento de la organización productiva, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica ...; y (iii) Reactivar la inversión y capitalización ... con el otorgamiento de apoyos para la modernización de la infraestructura pesquera y acuícola, para el fortalecimiento de las cadenas productivas e incrementar la competitividad de la industria, mediante proyectos productivos orientados a mitigar el sobreesfuerzo pesquero que presentan algunas pesquerías tradicionales”*.<sup>5</sup>

El Programa contempla tres tipos de apoyos con sus respectivos componentes: *“(i) proyectos productivos de acuicultura y maricultura; (ii) infraestructura de mercado; y (iii) inspección y vigilancia”*. Las Reglas de Operación observaron modificaciones publicadas el 5 de agosto de 2004 en el DOF. Los cambios incorporan principalmente los componentes *“Proyectos Productivos del Fondo de Reconversión Pesquera del Golfo de México”*; *“Plan de Acciones para el Ordenamiento de la Actividad Acuícola y Pesquera”* y el *“Plan de Acciones para la Reducción del Esfuerzo Pesquero”*, así como la incorporación de apoyos a infraestructura hidráulica y muelles.

### **La evaluación del Programa de Acuicultura y Pesca**

La evaluación de la Alianza para el Campo fue en sus inicios una iniciativa de la propia SAGARPA, para lo cual acordó la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sin embargo, actualmente este proceso de evaluación responde también a una obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación establecida por la Cámara de Diputados.

El objetivo general de la presente evaluación del Programa de Acuicultura y Pesca es identificar las oportunidades de mejora en el diseño y operación del Programa, y proponer acciones específicas para incrementar su eficacia operativa. Específicamente, se contemplan los siguientes objetivos: a) generar propuestas para la mejora en los procesos que la CONAPESCA lleva a cabo para la ejecución del Programa; b) formular recomendaciones para una mayor articulación entre las políticas y las acciones desarrolladas por el gobierno federal y los gobiernos estatales, para el fortalecimiento de la acuicultura y pesca; y c) proponer acciones para propiciar una mayor correspondencia entre las necesidades de los productores y las políticas delineadas por el gobierno federal en la materia, tanto en su ámbito productivo y sustentable, como de sanidad e inocuidad.

Asimismo, el enfoque de esta evaluación considera una orientación participativa, lo que permite el involucramiento de los tomadores de decisiones de este Programa en la definición de los objetivos y propuestas torales de la evaluación del mismo, así como de sus indicadores y análisis de resultados. Esto pretende asegurar la utilidad práctica y oportunidad de esta evaluación, para que la información y las propuestas que de ella

---

<sup>5</sup> Reglas de Operación Alianza para el Campo 2003 Capítulo 17 Programa de Acuicultura y Pesca.

deriven constituyan una plataforma para la toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes.

Esta evaluación se circunscribe al análisis de procesos, ya que por ser el año 2003 el primero en la ejecución de este Programa, no se considera la apreciación de los impactos alcanzados en 2003 porque éstos podrán ser observados en años posteriores con la maduración de las inversiones.

En este informe se presentan los resultados de la evaluación de los procesos ejecutados del Programa y su operación bajo las consideraciones de las Reglas de Operación del año 2003.

### **Metodología de la evaluación**

FAO elaboró la metodología aplicada y los términos de referencia para esta evaluación, los presentó a SAGARPA y a CONAPESCA y, en base a esa propuesta, se acordó la orientación y los resultados esperados de la evaluación.

La evaluación consideró la verificación en campo llevada a cabo a través de visitas de proyectos y reuniones y entrevistas con funcionarios de la CONAPESCA, de las delegaciones estatales de la SAGARPA, de las Subdelegaciones de pesca, de gobiernos estatales, de beneficiarios del Programa y de otros actores participantes. También se analizó información documental y estadística proporcionada por la SAGARPA, CONAPESCA y algunos estados.

Previo acuerdo con CONAPESCA, el evaluador realizó visitas a cuatro estados: Baja California Sur, Sinaloa, Tamaulipas y Guerrero. En ellas se tuvo contacto a través de reuniones y entrevistas con funcionarios y otros agentes participantes en el Programa de las dependencias anteriormente citadas.

La selección de estos estados incluye principalmente criterios como su participación en el número de proyectos apoyados (182), los montos de inversión autorizados (58%), su diversidad geográfica (Pacífico Norte, Pacífico Sur y Golfo de México), las actividades y tipos de proyectos (pesca, acuacultura y maricultura, entre las primeras, y valor agregado y producción, entre los segundos), así como el tipo de organización de los productores (cooperativas pesqueras, empresas privadas, integradora de organizaciones sociales).

A partir del análisis de la información obtenida se elaboraron las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación, en las que se destacan los problemas observados y se plantean propuestas para una mejor ejecución del programa y alcanzar sus objetivos.

### **Contenido del informe**

El informe se compone de esta introducción y cuatro capítulos, de los cuales en el primero se refieren las características del programa; el segundo describe el contexto y la problemática del sector acuícola y pesquero; en el tercero se evalúan los procesos relacionados con el diseño, planeación, arreglo institucional, difusión y operación del Programa; el capítulo cuatro contiene conclusiones y recomendaciones para mejorar el diseño y la operación del Programa, así como una mejor aplicación de los recursos asignados al mismo, y por ende, un mayor impacto en los resultados deseados.

# Capítulo 1

## Características del Programa

En este capítulo se presentan las características del Programa de Acuicultura y Pesca ejecutado en el año de 2003; se analiza su correspondencia con el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; se describe la población objetivo; el analiza el desempeño del Programa en 2003 y se hace referencia a las modificaciones realizadas al Programa en 2004.

### 1.1 Componentes del programa

Este Programa establece tres tipos de apoyos, mismos que se detallan a continuación, estableciéndose los conceptos de inversión de cada uno de ellos.

#### I.- **Proyectos Productivos de Acuicultura y Maricultura**

Conceptos de inversión:

- a. Equipamiento destinado a la adquisición de bienes de capital que requieran y justifiquen los proyectos productivos de inversión. No se apoyan adquisiciones de tierras, artes de pesca, motores, ni embarcaciones.
- b. Capacitación  
Se apoyan necesidades específicas en materia de capacitación técnica, administrativa, contable, y desarrollo empresarial, así como la organización para la producción, transformación, procesamiento y comercialización.
- c. Consultoría  
Apoyos para servicios de consultoría de estudios de mercado, incorporación de valor agregado, modernización de plantas o mercados, mejoramiento genético, sanidad e inocuidad acuícola y pesquera, y transferencia de tecnología.
- d. Transferencia en innovación tecnológica  
Impulso a la tecnificación y modernización sustentable de la actividad para incrementar su eficiencia productiva, reducir posibles impactos negativos en el medio ambiente, e incrementar su rentabilidad económica a través de la promoción y apoyo a proyectos que impliquen la incorporación de tecnologías apropiadas.

#### II.- **Infraestructura de Mercado**

Conceptos de inversión

- a. Proyectos productivos orientados a la ampliación, mantenimiento y rehabilitación de proyectos productivos en operación, así como para proyectos nuevos. Para los de operación se privilegiará la incorporación de componentes

de obras enfocados a la conservación, prevención y control de medidas sanitarias para el manejo de los productos, y el equipamiento de infraestructura básica para las maniobras de embarcaciones pesqueras menores.

- b. Atracaderos integrales apoyando inversiones para la construcción y equipamiento de infraestructura de apoyo a las maniobras de captura, conservación y tratamiento sanitario de los productos pesqueros para incrementar su valor agregado.

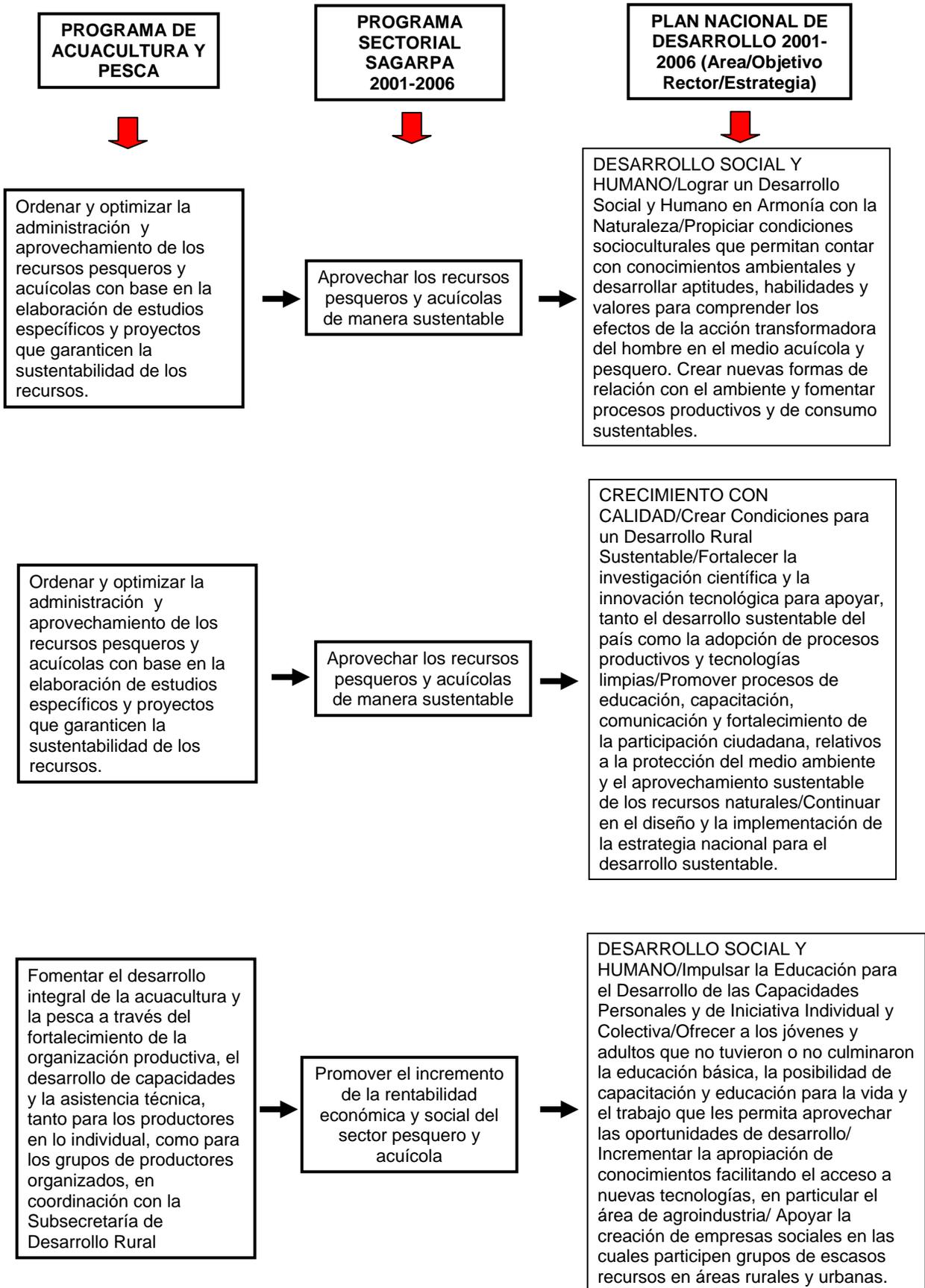
### **III.- Inspección y Vigilancia**

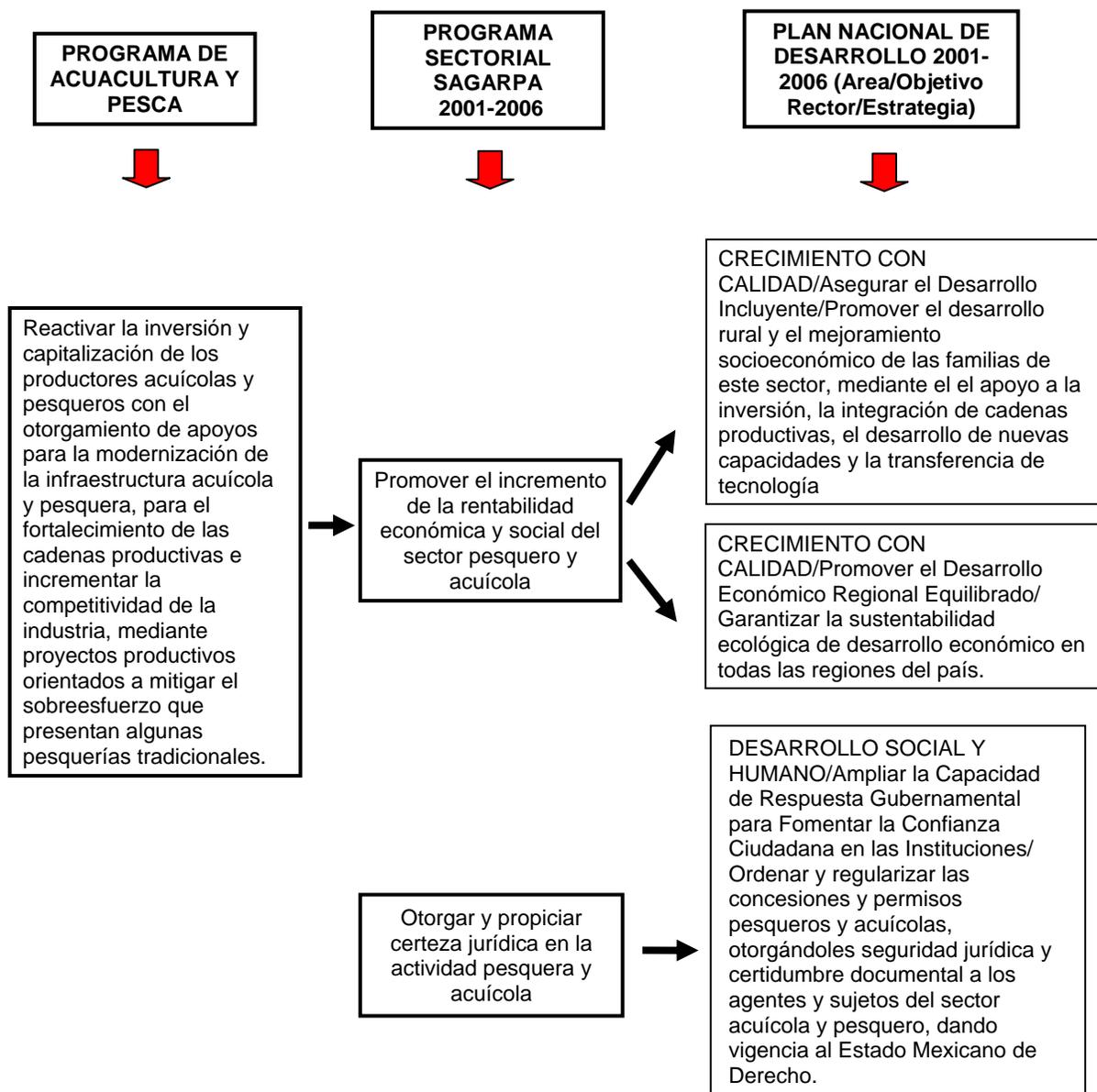
Se apoya la operación de un sistema de localización satelital, el equipamiento y servicios de transmisión para las embarcaciones pesqueras, a efecto de brindar mayor seguridad y certidumbre jurídica a la actividad pesquera nacional.

Las Reglas de Operación del Programa no contienen el detalle y la precisión de los demás programas de Alianza, lo que evitó restricciones innecesarias que normalmente se agregan en la normatividad con el tiempo, y permitió flexibilidad en su ejecución en el primer año de operaciones. Después de un año de experiencia y considerando el desempeño del Programa, es posible plantear modificaciones a estas Reglas, sobre todo en lo que se refiere al diseño y a la capacidad de ejecución institucional de la CONAPESCA.

## **1.2 Correspondencia con la política sectorial y nacional**

De acuerdo al análisis de alineación de estos objetivos con los correspondientes del Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006 y aquellos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señalado en los siguientes cuadros, se observa que la mayoría de los objetivos contenidos en estos dos últimos instrumentos rectores del gobierno federal fueron tomados en cuenta para la definición de los primeros en materia de producción, inversión, sustentabilidad y capacitación. Sin embargo, es débil la referencia a la certidumbre jurídica de las actividades del sector acuícola y pesquero.





### 1.3 Población objetivo y características de los beneficiarios

Las Reglas de Operación del Programa definen como población objetivo la siguiente:

*Serán sujetos de apoyo, las personas físicas o morales que se dediquen o realicen principalmente las actividades de captura, cultivo, procesamiento, y comercialización de productos acuícolas y pesqueros, siempre y cuando dichas actividades se lleven a cabo en un marco de estricto cumplimiento de las diversas disposiciones legales, reglamentarias y normativas expedidas por las autoridades competentes en la materia. En cualquier caso tendrán prioridad los productores y sus grupos organizados que se ubiquen en comunidades pesqueras y acuícolas con mayores índices de marginación.*

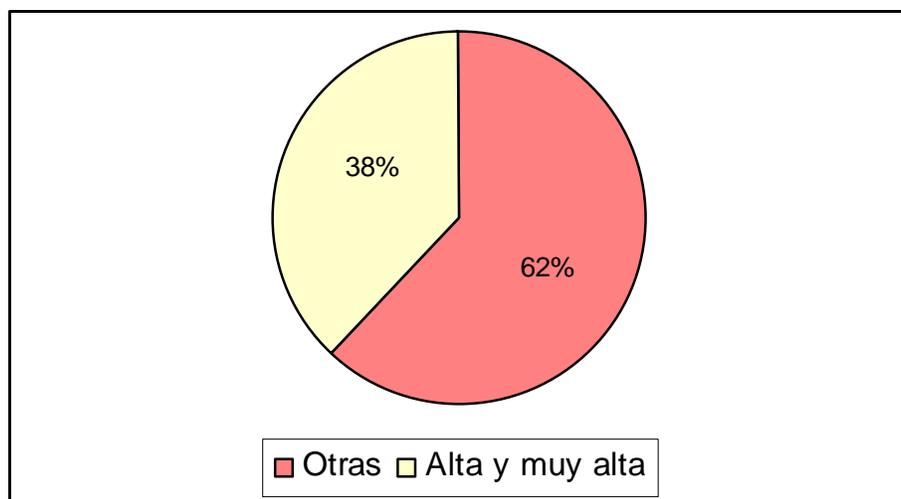
El Programa considera dos tipos de población beneficiaria de acuerdo al índice de marginación (i. alta y muy alta y ii. el resto de la población), la cual tiene dos porcentajes de aportación al costo del proyecto, que son: para las primeras ubicadas en comunidades con alta y muy alta marginación la aportación será del 20%, en tanto que para el resto de la población el apoyo será hasta del 50% del costo del proyecto.

El número de beneficiarios directos durante el ejercicio 2003 ascendió a 24,370 productores, principalmente pertenecientes a cooperativas pesqueras. El apoyo de la CONAPESCA ascendió a 122.1 millones de pesos y se distribuyó, de acuerdo a la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en un 38% (46.3 millones de pesos) en zonas de alta y muy alta marginación; en tanto que la diferencia del importe de apoyos otorgados 62% (75.8 millones de pesos) se distribuyó en otras regiones.

Lo anterior considerando que en las primeras zonas mencionadas la participación de la CONAPESCA fue casi del 80% de la inversión total, mientras que en las segundas su participación fue inferior al 50% del total de la inversión.

Uno de los principales obstáculos para alcanzar una mayor penetración en las zonas de alta y muy alta marginación corresponde a la aportación que deben realizar los propios productores, los cuales inclusive en ocasiones no cuentan con recursos para la aportación del 20% a la inversión total del proyecto aprobado, según la opinión de algunos productores.

**Figura 1. Distribución porcentual del presupuesto del Programa por zonas de marginación**



Fuente: Datos proporcionados por la CONAPESCA

## 1.4 Desempeño del Programa

Durante el año 2003 y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación el presupuesto asignado al Programa fue de 321.4 millones de pesos. Posteriormente y dado lo avanzado del año y derivado de que aún no se publicaban las Reglas de Operación para su ejecución el presupuesto se redujo a 245.2 millones de pesos.

Finalmente, y de acuerdo a los ajustes realizados a dicho presupuesto, éste quedó finalmente en 124.4 millones de pesos, mismos que fueron ejercidos en su totalidad, asignándose una cantidad de 122.1 millones de pesos directamente a los proyectos y la diferencia a gastos asociados de los mismos.

El número de proyectos recibidos solicitando apoyos durante 2003 fue de 748, de los cuales 243 recibieron apoyos por un total de 122.1 millones de pesos. De los 505 proyectos que no recibieron apoyos, 50 proyectos fueron rechazados, 31 con observaciones por no reunir los requisitos de documentación y 19 por no cumplir con alguno de los requisitos de elegibilidad. Del resto de los 455 proyectos, es incierta su ubicación. Algunos fueron aprobados en el ejercicio de 2004, pero otros, según algunos solicitantes de los apoyos, aún no se conoce su estatus.

La inversión total en este sector de acuacultura y pesca durante el ejercicio de 2003, a través del Programa de Alianza, ascendió a 253.8 millones de pesos, de los cuales correspondieron 122.1 millones de pesos (48% de participación) a apoyos del Gobierno Federal a través de la CONAPESCA, aportaciones de los productores por 91.5 millones de pesos (36% de participación) y 40.2 millones de pesos (16% de participación) de otras aportaciones (gobiernos estatales, otros programa federales, etc.). Es de notarse que el presupuesto del Programa se duplicó con las aportaciones de los productores y de otras instituciones públicas.

De lo realizado en 2003, se puede observar que la mayoría de los proyectos apoyados fueron de acuerdo a la demanda de los productores más que a una estrategia definida y comunicada a la población del sector, como son los sistemas-producto. Esto fue debido en gran parte a que en el 2003 se aplicaron por primera vez los recursos presupuestales del gobierno federal a través de las Reglas de Operación de Alianza con las cuales el personal de la CONAPESCA no estaba familiarizado. Sin embargo, para 2004 se ha señalado que el 70% del presupuesto asignado deberá ejercerse en proyectos asociados a sistemas-producto o a cadenas productivas.

Cabe señalar, que a diferencia de otros programas de Alianza, el concepto de libre demanda en este Programa implica más una solicitud aislada por parte de los productores, que el relajamiento de los requisitos y documentos contenidos en sus expedientes. Es decir, todas las solicitudes deberán estar acompañadas por una evaluación de rentabilidad del proyecto, independientemente del tamaño del mismo y del monto de apoyo solicitado.

Los 243 proyectos que recibieron apoyos fueron aprobados en ocho reuniones de COTECC. Dado lo avanzado del ejercicio fiscal, los criterios de autorización de los apoyos fueron el cumplimiento de los requisitos de documentación contenidos en las Reglas de Operación y el proceso de aprobación prácticamente consistió en evaluar en 2003 los proyectos conforme iban siendo recibidos. Es comprensible, que en el inicio del Programa no se aplicaran criterios para jerarquizar proyectos por orden de importancia, cuando no se tenía experiencia previa en el sector y en la institución y además se contaba con poco tiempo en el año para aplicar los recursos.

Por otra parte, la negociación en paquete de proyectos “prototipo” con las organizaciones de cooperativas pesqueras, como los atracaderos integrales en Tamaulipas y los descabezaderos de camarón en Sinaloa, facilitó las primeras autorizaciones del Comité.

**Cuadro 1. Participación porcentual de proyectos por actividad en el presupuesto del Programa**

Actividad	Proyectos		Presupuesto	
	Número	Participación %	Millones de pesos	Participación %
<b>Pesca 1/</b>	<b>175</b>	<b>72.0</b>	<b>74.2</b>	<b>60.8</b>
<b>Acuicultura 2/</b>	<b>24</b>	<b>9.9</b>	<b>37.2</b>	<b>30.4</b>
<b>Maricultura 3/</b>	<b>13</b>	<b>5.4</b>	<b>6.8</b>	<b>5.6</b>
<b>Otros 4/</b>	<b>31</b>	<b>12.7</b>	<b>3.9</b>	<b>3.2</b>
<b>SUMA</b>	<b>243.0</b>	<b>100.0</b>	<b>122.1</b>	<b>100.0</b>

1/ proyectos asociados a captura, manejo, conservación y transformación

2/ proyectos asociados a producción controlada en estanqueras.

3/ proyectos asociados a producción controlada en pesquerías costeras.

4/ estudios y capacitación.

**Cuadro 2. Participación porcentual de proyectos por tipo en el presupuesto del Programa**

Tipo	Proyectos		Presupuesto	
	Número	Participación %	Miles de pesos	Participación %
<b>Valor Agregado 1/</b>	<b>177</b>	<b>72.8</b>	<b>77.1</b>	<b>63.1</b>
<b>Producción 2/</b>	<b>35</b>	<b>14.4</b>	<b>41.1</b>	<b>33.6</b>
<b>Estudios 3/</b>	<b>30</b>	<b>12.4</b>	<b>3.8</b>	<b>3.2</b>
<b>Capacitación 4/</b>	<b>1</b>	<b>0.4</b>	<b>.1</b>	<b>0.1</b>
<b>Comercialización</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Sanidad</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>SUMA</b>	<b>243</b>	<b>100.0</b>	<b>122.1</b>	<b>100.0</b>

1/ proyectos de infraestructura (descabezaderos, atracaderos integrales, cuartos fríos, principalmente).

2/ proyectos de siembra, principalmente.

3/ elaboración de proyectos de inversión.

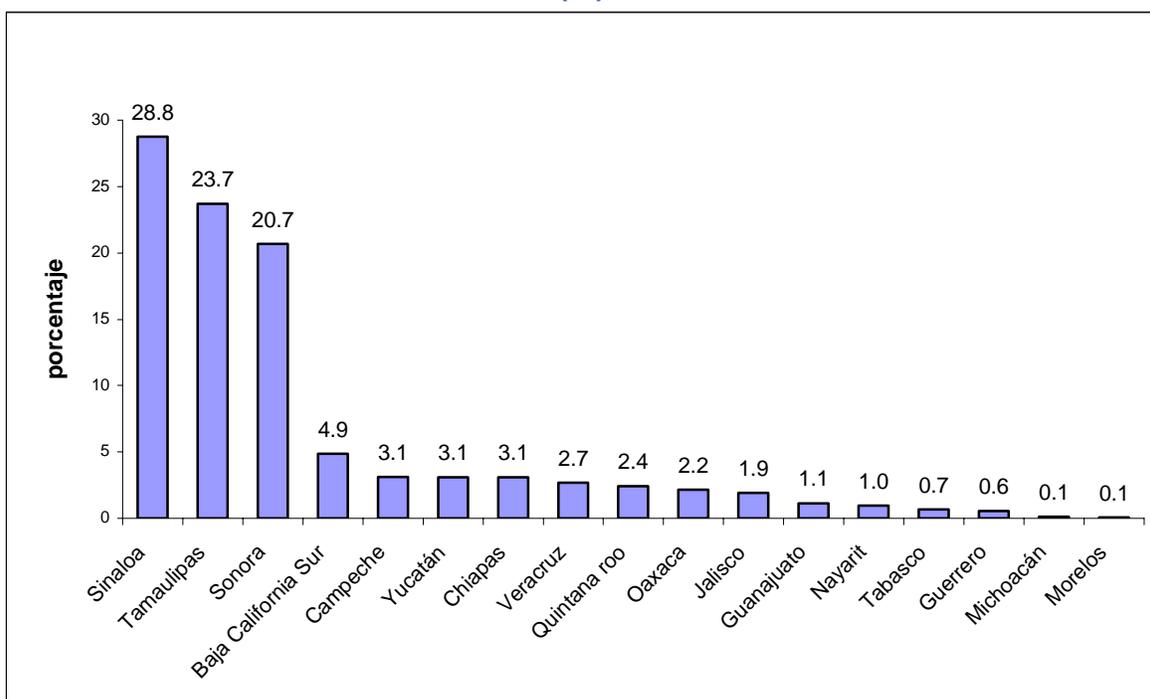
4/ Seminario de capacitación a productores de la CNPR.

En los cuadros anteriores, se hace una agrupación discrecional de proyectos para identificar el destino de los apoyos por actividad y por tipo de proyecto. Por actividad y por tipo de proyecto, la Pesca y el proceso de Valor Agregado recibieron más apoyo del Programa, tanto en el número de proyectos como en el monto presupuestal, derivado de que en estas clasificaciones se incluyen los atracaderos integrales y los descabezaderos

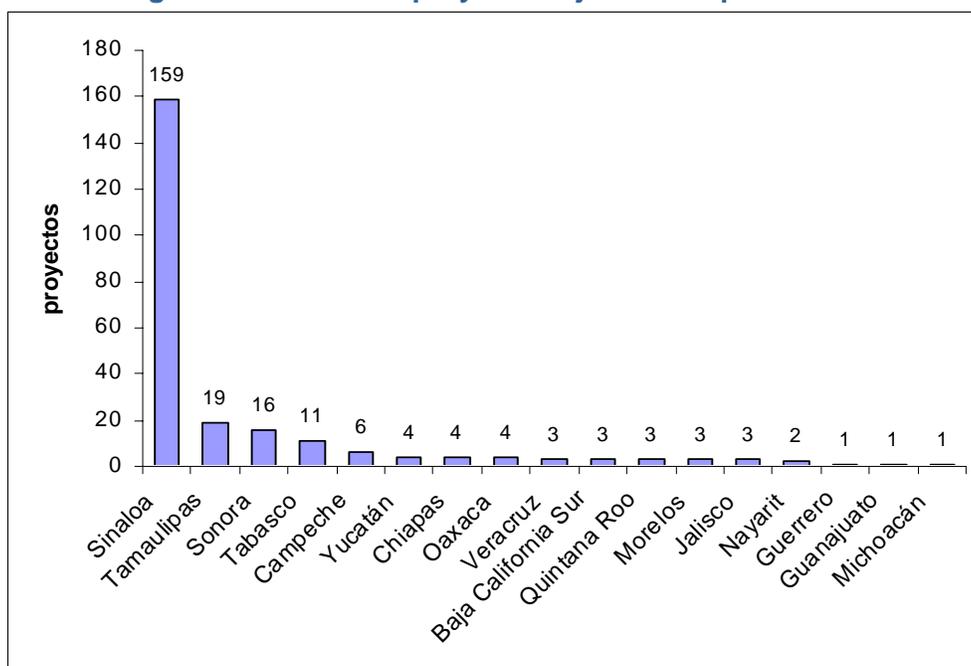
de camarón. Debido a lo anterior, el apoyo a acuicultura y maricultura, quedó en un segundo término, no obstante haberse autorizado 37 proyectos y casi 44 millones de pesos. Es de notarse, sin embargo, la escasa demanda de solicitudes de apoyo a otro tipo de inversiones importantes, como de capacitación, comercialización y sanidad e inocuidad. (Aunque los descabezaderos de camarón fueron justificados como proyectos sanitarios por la entrada en vigor de la Ley de Bioterrorismo de Estados Unidos).

El Programa operó en 17 entidades federativas, concentrándose la inversión en casi tres cuartas partes de los recursos presupuestales en tres estados: Sinaloa, Tamaulipas y Sonora que recibieron el 73.25% del presupuesto total operado por la CONAPESCA. La diferencia del presupuesto ejecutado se distribuyó de una manera que atendió la demanda de recursos que osciló en un rango de 1.5 a 3.0 millones de pesos, excepto los estados de Michoacán y Morelos, donde se apoyó un solo proyecto en cada uno con importe de 130 mil y 87 mil pesos, respectivamente.

**Figura 2. Distribución del presupuesto por estado (%)**



Referente al número de proyectos ejecutados, el mayor número de ellos se desarrollaron en el estado de Sinaloa, siendo éstos 159 (65%), estado sede de la CONAPESCA lo que permitió en esta etapa inicial del programa, un mayor acercamiento por parte de los productores a través de sus organizaciones. El resto de los estados, salvo Sonora, Tabasco y Tamaulipas no rebasaron la ejecución de diez proyectos. Considerando el corto tiempo de operación del Programa en 2003, se considera significativo el número de proyectos ejecutados.

**Figura 3. Número de proyectos ejecutados por estado**

Es importante valorar la diversidad de acciones que se necesitaron para arrancar un programa con estas características y sobre todo, ejecutarlo en un breve período de tiempo; la alineación de objetivos del Programa con el Sectorial y el Nacional; la definición de los componentes de inversión; la programación y negociación del presupuesto; la redacción y publicación de las Reglas de Operación; la formación de los equipos de trabajo responsables del Programa, tanto en CONAPESCA como en las Subdelegaciones; la elaboración de guías, manuales y esquemas de trabajo; la difusión y promoción; la creación del COTECC y la Unidad Técnica de Evaluación; y llevar a cabo el proceso de recepción, evaluación y autorización de los proyectos, con la radicación respectiva de los recursos en las delegaciones en los estados.

### 1.5 Modificaciones al Programa en 2004

Para el año 2004 la CONAPESCA ha establecido que el 70% de los proyectos que requieran de apoyo para su ejecución deberán identificarse con estrategias de sistema-producto por especie y por región, lo que impulsará el desarrollo e integración de cadenas productivas, en tanto que el restante 30% se destinará a la atención de la demanda libre de los productores.

Se encuentra también dentro de estas nuevas Reglas los siguientes componentes: "(i) *Proyecto Productivo del Fondo de Reconversión Pesquera en el Golfo de México*, (ii) *Plan de Acciones para el Ordenamiento de la Actividad Acuícola y Pesquera*, y (iii) *Plan de Acciones para la Reducción del Esfuerzo Pesquero*". Asimismo, las Reglas de Operación 2004 contienen además de un mayor número de componentes de inversión, principalmente aquellos que benefician la operación hidráulica y la construcción de muelles.

La incorporación en las Reglas del Plan de Acciones para el Ordenamiento de la Actividad Acuícola y Pesquera es un acierto, al derivarse apoyos a un área crítica de la problemática del sector, como se verá en el siguiente capítulo. Se establecen apoyos a Inspección y Vigilancia, Investigación y Desarrollo Tecnológico, Modernización Pesquera y al Fortalecimiento de la Operación e Infraestructura para la Reproducción de las Especies Cultivables.

Orientado inicialmente al sector de alta mar de camarón, el Plan de Acciones para la Reducción del Esfuerzo Pesquero ayuda a resolver el principal problema de la actividad, que es el sobreesfuerzo pesquero, al retirar embarcaciones y permisos. Esta acción es acertada como medida de política pesquera, sin embargo, para lograr este objetivo debería evaluarse la conveniencia de utilizar como instrumento al Programa.

Un aspecto importante para la operación de este Programa, es la consideración dentro de sus Reglas de componentes para apoyar la formación, actualización y certificación de prestadores de servicio profesionales (PSP) en la materia, tanto para la elaboración de proyectos, como para su acompañamiento o seguimiento hasta su consolidación.

También en 2004 se consideró aplicar criterios de selección de proyectos y beneficiarios por sus impactos regionales y locales, a través del llenado de una cédula que acompaña el predictamen del proyecto, que incluye la valorización de conceptos e indicadores relativos al nivel de ingreso de los productores, la integración a las redes de valor, a mitigar el esfuerzo pesquero, la generación de empleos, especies prioritarias, el número de beneficiarios y el sector al que pertenece la organización, la mezcla de recursos y la aportación de los beneficiarios, entre otros.

Lo anterior implica un avance sustantivo con respecto a 2003. El impacto de esta medida, que de antemano será favorable en la asignación de los apoyos, será analizado en detalle en el próximo informe de evaluación, donde se contemplará una evaluación de impactos del Programa.

En opinión de funcionarios responsables del Programa en CONAPESCA, un aspecto importante en la orientación del Programa de 2004 en adelante, es considerar a la acuicultura como una opción real de negocio. Se dará prioridad a las inversiones que sí son rentables, que sí representan negocio.

## Capítulo 2

### Contexto del sector acuacultura y pesca

El presente capítulo contiene una breve información referente al contexto en el cual se desarrollan las actividades del sector pesquero y acuícola a fin de identificar su problemática para asociarla al Programa de Acuacultura y Pesca, enfatizando sus objetivos e instrumentos para su aplicación.

#### 2.1 Evolución institucional

- En 1923 se crea la Dirección de Pesquerías con la finalidad de regular las actividades del sector, principalmente en aquellas especies de alto valor comercial, como el camarón. Se crearon las primeras empresas mexicanas y se constituyeron las primeras cooperativas. Su desarrollo se debió principalmente a los requerimientos del mercado externo.
- A partir de 1942 se registra un fuerte impulso al cooperativismo por parte del gobierno federal, principalmente para la explotación del camarón. Esta situación de auge atrajo la atención del sector privado, quien se dedicó también a la explotación de esta especie teniendo como principal mercado a los Estados Unidos.
- Durante el periodo de 1940 a 1970 el número de productores pesqueros aumentó en cinco veces, en tanto que el número de cooperativas aumentó en casi tres veces, debido principalmente a la inmigración de otros sectores y a los estímulos proporcionados por el gobierno federal. El fuerte crecimiento en unidades de producción, sobretodo del sector privado, se orientó principalmente a la pesca de altura, básicamente a la captura de camarón.
- En 1962 y como apoyo a las actividades científicas y tecnológicas por parte del gobierno federal, se creó el Instituto Nacional de Investigaciones Biológicas y Pesqueras (INIBP) como organismo descentralizado de la administración pública, encargado de brindar asesoría técnica y científica al desarrollo pesquero y acuícola del país. Desde 1967 este organismo ha colaborado con la FAO y el Fondo de las Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante programas de colaboración en investigaciones pesqueras. En 1971 el INIBP cambió su denominación al actual Instituto Nacional de la Pesca (INP).
- A partir de los años setentas el sector pesquero y acuícola observó modificaciones estructurales, sociales, políticas y económicas. Se crearon instituciones e instrumentos de fomento y financiamiento al sector cooperativista. Sin embargo, el mayor dinamismo en la actividad pesquera lo siguió representando el sector privado.
- En 1980 se decretó la nacionalización de las zonas marinas, lo que favoreció el desarrollo de la actividad del sector, al contarse con más áreas y biomasa exclusivas para la flota nacional.

- En 1986 se promulgó la Ley Federal del Mar en la que se establecen las zonas marinas mexicanas, el mar territorial, las aguas marinas interiores, la zona contigua, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las plataformas insulares.
- En agosto de 1991 se emitió el Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar.
- En junio de 1992 se promulga una nueva Ley de Pesca mediante la cual se norma el desarrollo de la actividad del sector, a través de lineamientos específicos para la explotación y aprovechamiento de los recursos provenientes del mar. En septiembre de 1999 fue publicado su correspondiente Reglamento.
- En el año 2000, al cambio de la administración federal, el área responsable de la conducción y normatividad de las actividades del sector se transfirió de la SEMARNAT a la SAGARPA, dando paso a la constitución de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca en 2001. De la misma forma y con la reforma a la Ley de la Administración Pública Federal, el INP se incorporó como Órgano Desconcentrado a la SAGARPA, constituyéndose como institución mexicana de investigación pesquera y acuícola con cobertura nacional.
- El 25 de julio de 2003, se publican las Reglas de Operación del Programa de Acuacultura y Pesca como parte de Alianza para el Campo y el 5 de agosto de 2004, las Reglas de Operación del Programa registran modificaciones para adecuarse al entorno y necesidades de la población que labora en el sector.

En la presente administración federal se le da especial relevancia al impulso del sector, con objeto de proponer y coordinar la política nacional en materia de aprovechamiento racional y sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, y sobre todo, de fomentar y promocionar las actividades y el desarrollo integral de la población que se dedique a estas actividades. Asimismo, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada en diciembre de 2001, se promueve el manejo sustentable de los recursos naturales al desarrollo de proyectos de producción e incorporación de procesos de transformación, con la finalidad de agregar mayor valor al producto por parte de los propios productores. Dentro de este marco se incluye al sector pesca y acuacultura en el programa de apoyos para el estímulo y fomento de sus actividades con objeto de impulsar su desarrollo.

## 2.2 Entorno geográfico y económico

De acuerdo a cifras reportadas en los apartados de Producción, Factores de Producción e Indicadores del Anuario Estadístico 2002 de CONAPESCA, México cuenta con una superficie territorial de 1.9 millones de km<sup>2</sup> y una superficie de zonas marítimas de jurisdicción nacional de 3.1 millones de km<sup>2</sup>. De estas últimas, 2.3 millones se localizan en el Océano Pacífico y 0.8 millones de km<sup>2</sup> pertenecen al Golfo de México y mar Caribe. Se cuenta con una longitud total costera de 11,122 kilómetros, perteneciendo el 70.3% a la costa del Océano Pacífico, o sea, 7,828 kilómetros y el resto el 29.7% al Golfo de México y mar Caribe con 3,294 kilómetros.

Distribución longitudinal de la línea de costa por estado en orden descendente: Baja California Sur con 2,131 kilómetros; Baja California con 1,493; Sonora con 1,209;

Quintana Roo con 1,176; Veracruz con 720; Sinaloa con 622; Oaxaca con 568; Guerrero con 522; Tamaulipas con 433; Campeche con 425; Jalisco con 351; Yucatán con 340; Nayarit con 296; Chiapas con 266; Michoacán con 228; Tabasco con 200 y Colima con 142 kilómetros.

El número de puertos existentes en la República Mexicana en el año 1993, era de 56; para el año 2000 aumentaron a 64, y en 2002 se ubicó en 70. El incremento en infraestructura reflejado en número de puertos en el período de 1993 a 2000 fue del 14.3%, y en el período de 2000 a 2002 del 9.4%. La longitud de atraque de los puertos fue de 27.5 km en 1993, para el año 2000 aumentó a 33.1 km, siendo en 2002 de 33.4 km, lo que significó aumentos del 20.4% y el 0.9%, respectivamente.

En 1993 la distribución de la pesca por captura en lo que se refiere a volumen se constituía por un 79% en pesca de altura y un 21% en pesca ribereña. Para el año 2000, la distribución porcentual varió aumentando la pesca de ribereña al 30% y disminuyendo la pesca de altura al 70%; para 2002 se mantiene esta estructura.

Para 1993, se tenían otorgados permisos a 3,226 barcos y a 70,506 embarcaciones menores, constituyendo un total de 73,732 embarcaciones. En el año 2002 el número total de embarcaciones ascendía a 106,434, compuesta por 3,627 barcos y 102,807 embarcaciones menores. Tomando en consideración que en el año 2000 el total de embarcaciones ascendía a 106,373, se aprecia que en esta administración se ha restringido fuertemente el otorgamiento de nuevos permisos de pesca para evitar la sobreexplotación de las especies marinas.

Con relación a los volúmenes de producción en peso vivo, se observa que en 1993 se obtuvieron en total casi 1.2 millones de toneladas, de las cuales corresponden 1.021 millones de toneladas a captura y 0.171 millones de toneladas a acuicultura. Para el año 2000 la producción se incrementó a 1.4 millones de toneladas, lo que representa un 18% de crecimiento total del período de 1993 al 2000; manteniéndose muy similar la distribución porcentual respecto de la captura en 87% y acuicultura en 13%. Durante 2002 el volumen se incrementó a 1.55 millones de toneladas, lo que representa el 10.8% de crecimiento y su distribución continúa en forma semejante, lo cual significa que a pesar de los impulsos brindados al rubro acuícola no ha variado esta proporción.

La distribución de los volúmenes de captura con respecto a las aportaciones por litoral o región, se observa que en 1993 la mayor participación se encuentra en el litoral del Pacífico con un 64%, el Golfo de México y Mar Caribe con un 32% y el volumen proveniente de entidades sin litoral con un 4%. En el año 2000 la participación del Pacífico se ubica en 74%, el Golfo de México con 23% y el restante 3% proviene de entidades sin litoral. Para el año 2002, continúa creciendo significativamente la participación del litoral del Pacífico con el 80%, decreciendo ambas participaciones del Golfo de México y entidades sin litoral con 18% y 2%, respectivamente.

### **2.3 Problemática del sector**

Dentro de los problemas que afectan el desarrollo del sector pesquero y acuícola, el más importante es la baja rentabilidad en la actividad. Como toda actividad primaria, la rentabilidad está en función no únicamente de las condiciones de mercado, sino también

en las condiciones naturales. También hay que señalar que hay actividades en este sector muy rentables, tanto en la pesca como en la acuicultura. Sin embargo, la gran dispersión en el uso de tecnología, capacitación técnica y gerencial y acceso a recursos financieros, entre otros, provocan que la gran mayoría de los productores del sector estén en el segmento de bajos ingresos.

Las acusadas diferencias en la problemática del sector, implica que para cada especie (camarón, tiburón, atún, escama, etc.), región (aguas marinas e interiores, Pacífico o Golfo de México), o actividad productiva (acuicultura, maricultura, pesca), nivel tecnológico y de capacitación deberá realizarse un diagnóstico específico.

Los problemas más generalizados son la baja certidumbre jurídica y la falta de ordenamiento pesquero; la aguda descapitalización de los productores; la falta de financiamiento; los bajos niveles de capacitación y prácticas tradicionales de captura; la reducida o nula infraestructura en redes de frío (congeladoras y centros de acopio, transporte refrigerado, puntos de venta modernos); y la escasa participación de los productores en los procesos integrales (cadenas) desde la producción hasta el consumo.

Es de conocimiento común los altos precios de los productos del sector pesquero y acuícola en los grandes centros de consumo, pero que no llegan a los productores. Adicionalmente, aunque hay especies de precios bajos, la población no tiene entre sus hábitos alimenticios la ingesta de grandes volúmenes de productos del sector, bien por temor o desconfianza en su calidad o por carecer de conocimientos para su preparación. Es decir, no hay cultura de consumo de estos productos en la población.

La incertidumbre jurídica se refiere a la compleja situación de la propiedad en México. Específicamente, en este sector se adiciona una variante que es la regulación por parte de las autoridades federales de los cuerpos de agua de la nación y de la administración del usufructo de los mismos a través de concesiones y permisos.

El ordenamiento de las pesquerías y la actividad acuícola es fundamental para que exista certidumbre en la actividad productiva y en la toma de decisiones de inversión a mediano y largo plazos. Los aspectos jurídicos y de ordenamiento definen el estado que guardan los derechos de propiedad de los agentes productivos en este sector.

La infraestructura actual para agregar valor es muy reducida. La mayor parte de las redes de frío se encuentran en desuso debido a su mal estado y concentradas en algunas regiones del país, y por el contrario, en otras es inexistente, lo que obliga a que los productores tengan que vender de inmediato su producto a precios muy bajos. Así, es muy común que si el productor no cuenta con este tipo de infraestructura y además no existe una idea clara de quien será el comprador antes de la captura o la cosecha, tenga que recurrir al comprador de última instancia con el consecuente precio "castigado".

Los puntos de venta importantes siguen permaneciendo en centros metropolitanos a los cuales no llegan de manera directa los propios productores. Esto debido en parte a la falta de equipo apropiado para la conservación, transformación y transportación del producto, además de la carencia de capacitación tanto para el manejo como para establecer estrategias de comercialización que les permitan mayor participación en todo el proceso desde la producción hasta el consumo.

La falta de una adecuada red de frío y de buenos manejos de sanidad e inocuidad han fomentado la desconfianza en el consumidor. Esto ha provocado también que los niveles de consumo per cápita en México sean muy bajos, comparados con los países desarrollados.

La descapitalización del sector se manifiesta además de la falta de infraestructura adecuada, en la obsolescencia del equipo de captura y las artes de pesca. Se considera que más del 50% de las embarcaciones de alta mar resultan ya improductivas dados los altos costos de operación. La falta de financiamiento provoca también que no pueda adquirirse equipo y artes de pesca modernas que impacten en la reducción del esfuerzo pesquero y sobretodo que permitan una captura más amigable con el medio ambiente.

Adicionalmente, las prácticas alternativas de producción en el sector como son la acuicultura y la maricultura no han sido desarrolladas extensivamente por carecer de financiamientos adecuados, debido a que sus inversiones son altamente intensivas en capital y su recuperación es a mediano plazo; además de falta de capacitación que por generaciones de productores se han dedicado a las actividades de explotación del sector.

La Alianza para el Campo enfatiza en que para mejorar el ingreso de los productores, éstos deberán tener participación en un mayor número de las etapas de la cadena producción-consumo, lo cual sólo es viable si se cuenta con infraestructura para manejar o transportar el producto en etapas subsecuentes a la producción, sean almacenes y transportes refrigerados, etc., para conservar el producto o su transformación hasta su comercialización; además del fomento adecuado y la capacitación sobre estas actividades.

El desarrollo de mecanismos que de alguna manera formal o informal impactan en una mayor participación de los productores en la cadena, implica asociaciones de éstos con otros agentes de la misma para su aportación en competencias que los primeros no poseen (ofertas compactadas, conocimiento de mercados alternos, fuentes de financiamiento, etc.). Este tipo de alianzas se conocen como redes de innovación. El objetivo común de éstas es el mejoramiento de la competitividad de cada uno de los miembros que colaboran en la red. En estas circunstancias resulta conveniente que el enfoque de los apoyos de Alianza para el Campo no sólo tome en consideración estos conceptos de integración en su diseño, sino también en acciones efectivas de fomento e inducción.

De acuerdo a los resultados de las entrevistas efectuadas a representantes de productores, los conceptos de cadenas productivas y redes de innovación y de valor, no eran desconocidos para ellos pero su significado presenta diferencias. Se recomienda la impartición de seminarios y talleres donde participen funcionarios públicos expertos en el manejo de estos conceptos, prestadores de servicios profesionales y productores de manera que se discutan y se hagan planteamientos concretos sobre las acciones que implicarían su práctica y sobre todo, se plantee la relación de estos conceptos con el Programa de Alianza.

FIRA ha diseñado esquemas de apoyo financiero a través de redes de valor principalmente para camarón. Resultaría conveniente que la CONAPESCA estableciera convenios y acuerdos con ese organismo para la difusión de estos conceptos, además de

alianzas estratégicas para el financiamiento de proyectos que contemplen su participación y desarrollo a través de los mismos.

Si bien existen profesionales y técnicos competentes en el sector, se aprecia una notable ausencia de consultores especializados en la formulación y evaluación de proyectos acuícolas y pesqueros y que además, brinden asesoría a los productores en materia normativa del Programa.

Con respecto al nivel de capacitación de los productores, tanto en lo tecnológico como en lo administrativo y gerencial, se aprecian también grandes diferencias dependiendo de la actividad y las regiones del país. Sin embargo, en términos generales es bajo el nivel de capacitación entre los productores. Esta característica provoca que aún cuando se pueda contar con programas de apoyo y recursos financieros, el impacto de estas acciones sería mínimo, al no contarse en paralelo a la formación de capital físico con el capital social.

Tradicionalmente, los objetivos de las organizaciones de productores se ha orientado más a resolver problemas sociales y políticos, más que del orden económico. Aún cuando en menor medida, lo anterior también aplica a las organizaciones privadas. Las exigencias en competitividad y eficiencia de los mercados actuales con cada vez menores restricciones comerciales, necesariamente deberá afectar los objetivos y la estructura de las organizaciones.

En los últimos años, la captura de alta mar de camarón ha estado en profunda crisis. El precio internacional de la talla promedio de exportación a descendido; en el Pacífico Norte el ordenamiento pesquero es una necesidad urgente; existe un sobre esfuerzo pesquero, tanto en alta mar como en ribera, que reduce la productividad por embarcación y amenaza con romper el equilibrio en este ecosistema; el promedio de edad de la flota es mayor a los 20 años, lo que hace obsoleta a gran parte de la flota; las artes de pesca y los métodos de captura no han variado en los últimos 40 años; la presentación del producto continúa siendo la tradicional "marketa"; y así sucesivamente. Sin un ordenamiento pesquero y una reducción en la flota, ningún programa financiero haría rentable a esta industria.

La captura de camarón de alta mar en 1995 ascendió a 44,159 toneladas, mientras que en 2002 fue de 33,156 toneladas, lo que representa un decremento de 25 %. Por su parte, la producción de camarón de granja tuvo un incremento para estos mismos años de 189 %. En estas cifras se refleja, en buena medida, la situación actual de la industria del camarón y sus perspectivas.

## **2.4 Correspondencia entre la problemática del sector y el Programa**

La biomasa disponible de las especies comerciales está sobreexplotada y a partir de 2001 es objetivo de esta administración el no otorga permisos adicionales a los establecidos en la Carta Nacional Pesquera. A pesar de que aun falta por explotar algunas especies que están actualmente en estudio en el Instituto Nacional de la Pesca, en general se puede afirmar que la frontera de explotación pesquera en México ya ha llegado a su límite.

En apoyo al sector pesquero se debe redimensionar y modernizar la flota, así como el equiparla con tecnologías que incorporen valor agregado a los productos a bordo y con motores y artes de pesca que reduzcan su impacto negativo sobre el medio ambiente.

En este contexto, el potencial del sector se encuentra en el desarrollo de la acuicultura y la maricultura, principalmente con acciones encaminadas a incrementar la producción, vía la incorporación de nuevas superficies al cultivo, tanto de aguas marinas como interiores. Se aprecia en el Programa esta importancia al contemplarse la orientación de apoyos a Proyectos Productivos de Acuicultura y Maricultura con conceptos de inversión en equipamiento, capacitación, consultoría y transferencia e innovación tecnológica.

En las Modificaciones a las Reglas de Operación de 2004 se refuerza el apoyo a estas actividades, al incorporarse el componente de Infraestructura Básica de Uso Común que contiene apoyos a la construcción, ampliación, mantenimiento y rehabilitación de obras que benefician a la operación hidráulica.

El déficit en infraestructura se irá reduciendo gradualmente, si la aplicación de los recursos se realiza de acuerdo al diseño de las Reglas de Operación, ya que en los tipos de apoyo, tanto en las originales publicadas en 2003 como en las Modificadas en 2004, se hace explícita esta orientación.

Se debe mencionar la importancia que representa la infraestructura básica de mercado, como la de atracaderos integrales y centros de acopio, ya que en ella se concentran varias características favorables para el desarrollo del sector, específicamente el pesquero. El ordenamiento pesquero se fortalece al otorgársele recursos únicamente a los productores que cuentan con la documentación oficial, además de que se simplifican las labores de inspección y vigilancia al tenerse ubicados los puntos de arribo. Los productores tendrán la oportunidad de producir su propio hielo, esencial para conservar el producto en el proceso de captura, y un centro donde podrán dar valor a su producto, además de poder conservarlo y no vender a precio castigado. Adicionalmente, en estos proyectos se apoyan las prácticas de manejo sanitario y de inocuidad, al contar con la infraestructura mínima. Por último, este tipo de infraestructura disminuye los efectos negativos de la actividad pesquera al poder contar con depósitos para residuos orgánicos y tóxicos, como el aceite reciclado.

Adicionalmente, se contempla en el Programa el aumento de la productividad a través de la incorporación de nuevas tecnologías, el acceso a fuentes de financiamiento adecuadas a las características de estas actividades, el desarrollo de capacidades de los productores y los demás agentes de la cadena productiva, la implantación amplia de programas sanitarios y mejores manejos de las unidades de producción.

El Programa de Acuicultura y Pesca puede verse también como un apoyo del gobierno federal para reducir el riesgo que corren los agentes económicos en actividades que, aunque sean del mismo sector, les son desconocidas. Tal es el caso de dar valor agregado a los productos cuyas características de presentación o calidad implica participar en mercados diferentes y en otros eslabones de la cadena productiva; así como las actividades relacionadas con la maricultura y la acuicultura, donde el pescador tradicional difícilmente cambia a estas actividades, por lo que el apoyo y la capacitación estaría orientado a las nuevas generaciones de esas comunidades.

En el contexto descrito con anterioridad, se considera que el diseño del Programa está adecuadamente orientado a atender la problemática del sector, mediante el desarrollo de la maricultura, la acuicultura y el fomento de actividades tendientes a otorgar valor adicional a los productos primarios.

## Capítulo 3

### Evaluación de procesos

Este capítulo analiza los procesos que acompañan al Programa de Acuacultura y Pesca 2003 y las modificaciones de 2004, considerando los aspectos referidos a su diseño, planeación, arreglo institucional, difusión y operación.

#### 3.1 Diseño

El diseño de las Reglas de Operación del 2003, así como sus modificaciones en 2004, fue elaborado a nivel central por funcionarios de la CONAPESCA. No hubo participación de instancias públicas de otros niveles en los estados (incluidas las Subdelegaciones de pesca pertenecientes a las delegaciones estatales de la SAGARPA), ni de participantes del sector productivo, lo que ha provocado que la concepción, interpretación y operación del Programa por las instancias públicas implicadas y los productores, difiera de las de las autoridades federales.

Como se vio en el capítulo 1, en el 2003 los recursos solicitados de Alianza se destinaron a la inversión física, a través de los componentes de infraestructura y equipamiento. Es decir, se puede inferir que las necesidades de los productores están orientadas principalmente a la formación bruta de capital y en un segundo término a la formación de capital humano, aunque este componente sea considerado importante para el desarrollo de las organizaciones de productores y las empresas. Se recomienda que los componentes referidos al desarrollo del capital humano y social sean fortalecidos en las Reglas de Operación para una mejor comprensión de los productores y un mayor acercamiento sobre estos componentes.

A diferencia de 2003, donde todos los proyectos aprobados fueron a la libre demanda de los productores, para el 2004 se ha contemplado que la mayoría de las solicitudes de apoyo (70% del presupuesto), deberán formularse a través de proyectos que contengan el desarrollo de cadenas productivas y reconversión productiva (sistemas-producto por especie, alineados a planes de acción y desarrollo de la acuacultura y maricultura en especies con potencial de desarrollo). Esto pretende identificar con mayor claridad los impactos del Programa. Además, las modificaciones a las Reglas de Operación contienen un mayor número de componentes de inversión, lo cual es adecuado, aunque debe tenerse especial cuidado de no caer en la dispersión de proyectos que provocarían una posible reducción de la eficiencia en la ejecución del Programa y un menor control sobre la inversión de los recursos, al no contarse con personal que dé seguimiento y evalúe los impactos.

Por otro lado, las Reglas de Operación favorecen a la inversión física, ya que importantes componentes como capacitación, sanidad e inocuidad acuícola y pesquera y transferencia e innovación tecnológica, aparecen ligados a proyectos productivos, cuando deberían considerarse por separado.

Se considera a las Subdelegaciones como ventanillas de atención de la CONAPESCA, pero éstas al pertenecer administrativamente a la delegación estatal de la SAGARPA, ocasionan una falta de coordinación para la ejecución del Programa. Adicionalmente, las oficinas de pesca en los estados, dependientes de las Subdelegaciones, al encontrarse en un estado de carencia de recursos tanto humanos como físicos con experiencia y capacitación diferentes, a pesar del esfuerzo que realizan no representan el apoyo que realmente se necesita en este tipo de programas.

En el diseño de las Reglas de Operación se excluye explícitamente del apoyo a la compra de terrenos, embarcaciones, motores y artes de pesca. Esta medida es acertada derivado de que el apoyo a estos componentes tendría un aumento sustantivo en el esfuerzo pesquero y con efectos negativos en especies en el límite de recuperación biológica. Adicionalmente, no habría presupuesto suficiente para atender las solicitudes de los productores para adquirir embarcaciones, motores y artes de pesca.

Es importante, sin embargo, hacer notar que es necesario evaluar, con el apoyo técnico y científico del Instituto Nacional de la Pesca, las implicaciones de incluir en las Reglas de Operación de Alianza el apoyo a productores para adquirir motores fuera de borda de cuatro tiempos que son significativamente más eficientes en el consumo de gasolina y con efectos menos nocivos en el medio ambiente. Lo anterior, siempre y cuando esta medida ayude a reducir el esfuerzo pesquero. Cabe señalar la acertada modificación a las Reglas de Operación en 2004, específicamente al apartado de Modernización Pesquera, donde se citan apoyos para artes de pesca que con base en la investigación y desarrollo de tecnologías contribuyan a la reducción del esfuerzo pesquero.

Adicionalmente, debe analizarse la conveniencia de agregar a estas Reglas de Operación, la especificación de apoyos a embarcaciones medianas en componentes de inversión que no afecten el esfuerzo pesquero, como sistemas de refrigeración, equipo para agregación de valor a bordo, etc.

En entrevistas con productores, se ha manifestado que los montos de inversión establecidos en las Reglas de Operación sí han sido coherentes con las necesidades de inversión de los productores. Aún más, en la modificación a estas Reglas, se incluyen montos máximos de inversión en componentes como infraestructura básica de uso común y para acciones para el ordenamiento pesquero de hasta 20 millones de pesos, como en el caso de escolleras. Esto implica el reconocimiento de las autoridades a necesidades de inversión que rebasan el límite anterior de 3 millones de pesos.

Por otro lado, es conveniente analizar el concepto de población beneficiada por rangos de aportación en las Reglas de Operación del Programa de Acuacultura y Pesca, tomando en consideración el capítulo 4 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo. Este se refiere a la inclusión de todos los productores de bajos ingresos (independientemente del grado de marginación de la zona) en el segmento del 20% de la aportación, en tanto que el resto de los productores deberá seguir aportando el 50%. Lo anterior en virtud de que se han observado organizaciones de productores a los cuales se les ha requerido el 50% de la aportación por encontrarse sus solicitantes en zonas de baja y media marginación y cuentan con la misma capacidad económica que los productores de zonas de alta marginación.

Existe la posibilidad de que se puedan reclasificar a estos productores a través de una solicitud al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, se recomienda sean definidos estos criterios en las Reglas de Operación, ya que la mayoría de ellos desconocen este mecanismo, y al informárseles al respecto comentaban los altos costos y el tiempo asociados a ese trámite.

Adicionalmente, la clasificación de pobreza con criterios de CONAPO tomada por CONAPESCA para diferenciar los rangos de aportación de los productores, deberá incluir elementos relativos a las características particulares del sector y a la capacidad económica de los productores y sus necesidades, con respecto a los objetivos del Programa.

Se considera que este Programa, aunque es el más importante de fomento, es un instrumento más de la CONAPESCA para apoyar a los productores, pero no está diseñado para solucionar enteramente su problema de rentabilidad. Por tal motivo, es importante señalar que si las inversiones de éstos no se acompañan de otros instrumentos, estos proyectos no tendrán los impactos esperados.

### 3.2 Planeación

La elaboración del Programa contempla la observancia de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006, salvo la falta de inclusión en los objetivos del Programa del tema relacionado con la certeza jurídica. (Apartado 1.2 correspondencia con otros programas).

Se considera que por ser el año 2003 el primero en que las acciones de apoyo a la inversión al sector de acuacultura y pesca son incluidas en la Alianza para el Campo, no cuente la CONAPESCA con planes de acción ni metas cuantitativas definidos a mediano y largo plazos. Sin embargo, se recomienda que éstos sean elaborados a la brevedad para contar con un marco de referencia que oriente las acciones, presupuestos e impactos que pretenda desarrollar el gobierno federal a través de la CONAPESCA.

Fue casi un lugar común en los estados visitados la carencia de relación entre los instrumentos de planificación de las actividades pesqueras y acuícolas locales y el Programa. La falta de coordinación entre autoridades locales y federales, a menudo provoca que los recursos sean ejercidos siguiendo las directrices de las Reglas de Operación elaboradas a nivel central, sin la orientación y el aprovechamiento de los conocimientos que ofrecen las experiencias locales y regionales de esas instancias gubernamentales. Como excepción, cabe mencionar que en el estado de Tamaulipas en el ejercicio de 2003, de alguna forma sí correspondieron las necesidades de los productores de construir atracaderos integrales y centros de acopio, con el programa del gobierno del estado y las Reglas de Operación del Programa.

Deben analizarse las experiencias obtenidas en la aplicación de la Alianza en años anteriores en los sectores agrícola, ganadero, desarrollo rural y todos aquellos participantes, a fin de reducir la curva de aprendizaje en todo aquello que se refiere a la coordinación con otros programas tanto de la SAGARPA, como de otras dependencias e instituciones federales y estatales, así como de la operación, atribuciones y

responsabilidades de los agentes participantes, tanto del sector público en todos sus niveles, como de los representantes de los productores.

Para el 2004, se ha dado mayor representación a las opiniones y objetivos de los gobiernos de los estados, a través de su fortalecimiento en la federalización de los apoyos a través de los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación celebrados con la CONAPESCA, lo que redundará en un fortalecimiento del Programa.

Finalmente, se recomienda la elaboración de un estudio que vincule al programa de Alianza con el programa Sectorial y que tenga por objeto la maximización de la utilidad económica y social de los recursos públicos en el mediano plazo. Este estudio servirá para ayudar a definir la política pesquera y acuícola a través del uso eficiente de su instrumento más importante, el Programa de Alianza Acuícola y Pesquero.

### 3.3 Arreglo institucional

Se cuenta con la experiencia del 2003 acerca de elementos de coordinación entre la CONAPESCA y la SEMARNAT, con respecto a una autorización *fast track* de Medidas de Impacto Ambiental, previamente revisadas y acordadas entre ambas instituciones, para proceder a la construcción de atracaderos integrales.

Este avance institucional favorece la ejecución del Programa, toda vez que estas obras de infraestructura benefician principalmente a productores de alta y muy alta marginación que están invariablemente asentados en zonas federales. Sin embargo, existen otra serie de autorizaciones que debe expedir la SEMARNAT. A manera de ejemplo, un elemento que debe acompañar a la solicitud de apoyo por parte de productores asentados en zonas federales marítimas, se refiere al documento expedido por la SEMARNAT a través del cual se autoriza la concesión del usufructo del área donde se realiza la actividad productiva. Sobre el particular y aunque no es función de la CONAPESCA la resolución de posibles irregularidades, se recomienda que tanto esta institución como las Subdelegaciones orienten a estos grupos para que resuelvan su situación jurídica y puedan con ello acceder a los beneficios del Programa.

En base a lo anterior, se recomienda fuertemente que esta coordinación sea formalizada a través de un convenio de colaboración entre ambas instancias, ya que los productores pesqueros de aguas interiores y de ribera son quienes están asentados en estas zonas federales marginadas.

La participación de los gobiernos estatales y locales se ha dado en forma colateral. El apoyo que han recibido los productores varía en cada estado. En algunos los apoyos se reflejan en trámites administrativos o deducción de pagos de impuestos locales. Sin embargo, las aportaciones monetarias de estos gobiernos a los proyectos son casi nulas.

Se debe señalar, que las Subdelegaciones presentan una particularidad con respecto a las demás Subdelegaciones de la SAGARPA. El subdelegado de pesca depende administrativamente del delegado, pero ejecutando funciones y programas de la CONAPESCA, que es un organismo desconcentrado de la SAGARPA. Es decir, el quién y con qué, depende de la Delegación, pero el cómo, cuándo y qué, está en función de lo establecido por la CONAPESCA.

En entrevistas con funcionarios de las Subdelegaciones acerca de sus funciones y responsabilidades relacionadas con el Programa, se aprecia que existen matices en su desempeño derivado de diferencias en la formación profesional, experiencia, capacidad de ejecución; además de tener cargas laborales adicionales para atender otras responsabilidades y la atención a varios “jefes” de otras áreas, entre otros aspectos.

Esto explica parcialmente el hecho de que las Subdelegaciones no cuenten con los recursos suficientes para ejecutar el Programa, ya que además de éste, dichas Subdelegaciones tienen otras funciones que desempeñar. Cabe señalar, que el costo de operación de este programa no estaba considerado en el presupuesto de las delegaciones en 2003, y por lo que a la operación del 2004 se refiere, las Subdelegaciones continúan quejándose de falta de recursos.

Por tal motivo, se recomienda que se analice con detalle la descoordinación institucional descrita, y de ser posible, formalizar un compromiso entre la CONAPESCA y las delegaciones de la SAGARPA para transferir recursos de operación asociados al Programa. Esto pudiera darse a través de reuniones entre los responsables de sus correspondientes áreas administrativas para definir la mecánica operativa y plasmarse en un convenio de colaboración.

Sería preocupante que el Programa continuara creciendo en los próximos años y que las estructuras operativas que están en contacto directo con los productores y los proyectos no tuvieran la suficiente capacidad de operación. En el 2003 se ejerció un presupuesto de 122.1 millones de pesos, en tanto que para el 2004 se tienen contemplados 245.2 millones de pesos.

Adicionalmente, es conveniente comentar que se debe reforzar la coordinación entre las áreas internas de la CONAPESCA al no haber la fluidez ni los apoyos suficientes, para la realización de proyectos de inversión apoyados por Alianza para el Campo. Tal es el caso en que a la solicitud de los proyectos les hace falta algún documento o permiso que es otorgado por la propia CONAPESCA y se encuentra en trámite, pero que a la fecha de solicitud de apoyo no ha tenido respuesta ni ha sido otorgado por el área correspondiente. Ejemplo de esta situación son las granjas acuícolas que se encuentran en terrenos de zonas federales explotadas por particulares y requieren de la Concesión Acuícola en Cuerpos de Agua de Jurisdicción Federal o la solicitud de Permisos de Fomento por parte de inversionistas para proyectos ligados con innovación y adopción tecnológica.

Esto último, desde luego es materia de revisión y análisis ya que el apoyo a un programa más de la CONAPESCA no debe conducir a violentar las políticas o la normatividad vigente.

Finalmente, no se tiene conocimiento de la existencia de algún convenio de la CONAPESCA con otras instancias federales o estatales para apoyar el Programa. Por ejemplo, sería conveniente el acercamiento de la CONAPESCA con los ejecutores del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema de Financiamiento Rural (PAASFIR) para obtener financiamientos combinados con los apoyos de la CONAPESCA, al otorgar éste recursos principalmente para la constitución de garantías líquidas.

### 3.4 Difusión

No se tiene información precisa sobre cuales son las tareas de difusión del Programa. De acuerdo a lo observado y comentado en las visitas a los estados por parte del evaluador, pocas son las acciones realizadas para difundir el Programa. La mayor parte de las ocasiones en que los productores se enteran de la existencia de este Programa es a través de reuniones con las Subdelegaciones y jefes de oficina de pesca y en algunos estados, como Baja California Sur de manera preponderante, a través del Comité Estatal de Pesca y Acuacultura, de sus Subcomités Municipales y a través de las organizaciones de productores.

A fin de apoyar las tareas de difusión del Programa, a nivel nacional pueden usarse las estructuras de las organizaciones cúpula del sector pesquero y acuícola. A nivel estatal y local las Subdelegaciones, en coordinación con las autoridades estatales, locales y representaciones de los productores pueden coordinar las tareas de difusión para que la población a la cual está dirigido el Programa lo conozca y pueda acceder a apoyos que otorga el mismo. Para ello se requiere una estrecha coordinación entre la CONAPESCA y esas instancias a nivel estatal, además de la transferencia de recursos necesarios para la ejecución del Programa a las mismas.

Debe señalarse nuevamente que en los estados se cuenta con los comités de pesca y acuicultura estatales y locales, foros que podrían ser útiles para el análisis y opinión de las características del Programa y de las Reglas de Operación. Por eso, es recomendable que dichos foros sean usados para estos fines inclusive como ventanillas de atención, información y difusión para lo cual es necesario el desarrollo compartido de los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas.

Los apoyos en 2003 fueron otorgados a proyectos de impacto sobre la producción y valor agregado, no obstante que la población objetivo considera a toda aquella persona que desarrolla actividades comprendidas dentro de la cadena producción-consumo. Se recomienda realizar acciones de difusión a los agentes que desarrollan actividades de comercialización y de promoción de consumo de productos pesqueros.

Debido a que en el ejercicio de 2003 se recibieron 748 solicitudes, las cuales rebasaron con mucho la demanda esperada y el presupuesto autorizado, se pudiera pensar que este exceso de demanda de apoyos implicaría que las labores de difusión del Programa deberían pasar a un segundo término. Sin embargo, una difusión universal del Programa que incluya un mayor acceso de los productores a esta información, tendría un impacto superior en sus objetivos al contar con solicitudes de apoyo de diferentes estratos de la población y diferentes regiones del país. Esta difusión combinada con criterios adicionales a los de rentabilidad y orden de recepción, implicaría maximizar los beneficios con un presupuesto dado.

## 3.5 Operación

### 3.5.1 Ventanillas de atención

En el primer año de operación de la Alianza por parte de la CONAPESCA, las solicitudes en una significativa proporción fueron recibidas por ésta en sus oficinas ubicadas en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa.

Generalmente en el 2003, al no contar las Subdelegaciones con recursos humanos y materiales suficientes, las solicitudes se recibían, asignándoles un número de folio para su remisión a las oficinas de la CONAPESCA, sin una revisión exhaustiva de la documentación. Esto provocó que con gran frecuencia el expediente llegara a la CONAPESCA incompleto, ocasionando que a la solicitud no se le aplicara el trámite correspondiente de análisis y evaluación para su dictaminación. Existen quejas de los productores, en el sentido de que sus solicitudes tardaban semanas en las Subdelegaciones y no obtenían respuesta de ellas. En resumen, se observó una marcada descoordinación entre las Subdelegaciones y la CONAPESCA, en la atención de las solicitudes de apoyo.

Para el 2004, se ha procurado que la recepción y revisión de las solicitudes se realice en las Subdelegaciones, y en caso de que faltase documentación, sea esa instancia la que le informe al solicitante sobre esa omisión. Ello redundará en que los expedientes de solicitudes lleguen completos a la CONAPESCA para su análisis y dictaminación. En este sentido, en 2004 no se han reportado casos de pérdida de expedientes y se han reducido los tiempos de atención a las solicitudes de apoyo.

Se considera prioritario por parte de la CONAPESCA el reforzamiento de las Subdelegaciones con personal calificado y equipo para que efectúen sus funciones en la operación del Programa con eficiencia, constituyendo un primer filtro de análisis, y en caso de que el expediente carezca de alguna documentación comunicárselo a la brevedad al solicitante. Ello redundará en una atención de la solicitud más pronta y expedita, evitando pérdidas de tiempo tanto para el solicitante como para los filtros de análisis posteriores.

Adicionalmente, debe considerarse que las Subdelegaciones en coordinación con los comités de pesca estatales y locales podrían también desarrollar la función de encauzamiento de los proyectos productivos viables de ser apoyados, es decir, difundir los conceptos de proyectos productivos, cadenas productivas, redes de innovación y de valor, y en general las directrices para la selección de los proyectos con mayores posibilidades de ser apoyados. Otra alternativa sería difundir la ejecución de proyectos con modelos "llave en mano" desarrollados en otras regiones con éxito, lo cual impactaría la agilización en el proceso de elaboración de proyectos, su análisis, dictaminación, y su correspondiente aprobación.

Es recomendable que la CONAPESCA aplique recursos para apoyar las funciones y actividades que se desarrollan en los estados, a fin de contar con instancias que ejecuten de manera eficiente el Programa. Una alternativa podría ser el fortalecimiento de los comités de pesca en todos sus niveles, mismos que podrían ser útiles para las actividades de difusión y ser foros de identificación de necesidades y orientación de las inversiones.

La CONAPESCA debe también fomentar la elaboración de proyectos por parte de prestadores de servicios que cuenten con su reconocimiento, para que dichos proyectos contengan la información suficiente para su análisis, evaluación y dictaminación en el menor tiempo posible por parte de la instancia correspondiente.

La aplicación de los gastos de operación asociados del Programa podría ser una alternativa para apoyar estas actividades.

En la perspectiva de los productores, hay una sola institución responsable del Programa. En la mayoría de los casos no se hace distinción acerca de la responsabilidad que existe entre las Subdelegaciones y la CONAPESCA.

### **3.5.2 Aportaciones**

De acuerdo a las áreas de atención estratégica de Alianza, son sujetos de atención las regiones de alta y muy alta marginación así como los grupos prioritarios de mujeres, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad.

Se observó durante 2003 y lo que ha acontecido en 2004 respecto a las aportaciones de los productores a los proyectos de inversión, que en un porcentaje muy elevado los productores de bajos ingresos, sobretodo los que se localizan en zonas de alta y muy alta marginación, no cuentan con los recursos suficientes para realizar las aportaciones ni siquiera del 20% que le corresponde.

El desarrollo de los proyectos de este tipo de productores sólo se logran cuando existen otras fuentes de aportaciones, como pueden ser las del gobierno estatal, de otros programas del gobierno federal, o cuando los propios productores pueden aportar materiales y mano de obra para la realización del proyecto, como ha sido el caso de los atracaderos integrales.

Un elemento adicional de apoyo, sería el considerar el diseño de un “formato de negocio” para los productores residentes en zonas de alta y muy alta marginalidad con características de “*fast track*” y “llave en mano”, para que se repliquen proyectos en serie en estas comunidades, tales como atracaderos integrales, centros de acopio, cuartos fríos, plantas de hielo, capacitación básica para manejo y conservación de productos, paquetes tecnológicos en acuacultura rural, etc. Además, se recomienda la inclusión de un segmento de la población a la cual se le pudiera reducir su aportación del 20% si se presentan a cursos de capacitación obligatoria, entre otras actividades que beneficien al productor y al Programa.

Es necesario contar con una actitud de apoyo constante ante este segmento de productores, ya que como se mencionó en el apartado 1.3 población objetivo y características de los beneficiarios, sólo el 38% del presupuesto de 2003 se destinó a ellos. De no tomar en cuenta esta situación, se provoca que el segmento de la población más necesitado de los recursos del Programa pueda relegarse aún más en la proporción de los beneficios de este instrumento.

En la operación del Programa de 2004 se ha estado utilizando ya la cédula comentada en el punto 1.5, con información para seleccionar proyectos con base en criterios adicionales a la evaluación de rentabilidad y al cumplimiento de los requisitos básicos. Corresponderá

a una próxima evaluación el impacto de esta medida útil en la orientación de los recursos del Programa.

### **3.5.3 Tiempos de las etapas**

Durante el 2003 se observó que algunas de las etapas de la operación del Programa se realizaron con relativo retraso, debido principalmente a la falta de experiencia por parte del personal operativo, tanto en las oficinas de la CONAPESCA, como en las Subdelegaciones. Los proyectos que se aprobaron en el tiempo mencionado en las Reglas de Operación que marca un total de 45 días, fueron aquellos que tenían la característica de que podían replicarse y que fueron concertados previamente con las organizaciones cúpula.

Para el 2004 se han reformado algunas etapas del proceso de operación lo que ha impactado en una duración menor de las respuestas a las solicitudes de apoyo; no obstante siguen presentándose casos en que las solicitudes son respondidas en un plazo mayor al establecido de 45 días. Es relevante señalar, que la CONAPESCA no ha tomado explícitamente en consideración los cinco días que marcan las Reglas de Operación de Alianza en su artículo 14 párrafo II como plazo otorgado al solicitante para cumplir con la entrega de todos los documentos requeridos, una vez remitida la solicitud en primera instancia. Esta situación provoca, por un lado, que los productores no se preocupen por la entrega de la documentación requerida en su totalidad, lo que incide negativamente en el cumplimiento del proceso por parte de la CONAPESCA y las Subdelegaciones. Por otro lado, se ha manifestado por parte de algunos productores, que se requiere de un conjunto de documentos adicionales por parte de la CONAPESCA y éstos no les son señalados oportunamente, por lo que el término de cinco días es insuficiente para dar cumplimiento en el plazo establecido.

Se observó en las entrevistas a funcionarios de la CONAPESCA que actualmente el área responsable de las funciones de atención del Programa ha sido reforzada, lo cual ha impactado en una mayor agilización del proceso de atención y respuesta a las solicitudes de apoyo con respecto a 2003. Este resultado también ha sido determinado por la participación de FIRA en la etapa de análisis y evaluación de la rentabilidad de las inversiones.

Adicionalmente, existen algunas instancias que participan en el proceso que no están bajo el control de la CONAPESCA y que frecuentemente hacen que la duración de las etapas del proceso no se efectúen de acuerdo a lo programado. Tal es el caso del servicio de correos proporcionado por MEX-POST, el cual hace las entregas de los envíos a la CONAPESCA por parte de las Subdelegaciones con un retraso significativo. Se sugiere que se tome en consideración este aspecto a fin de evitar retrasos en el flujo de documentación entre la CONAPESCA y las Subdelegaciones.

### **3.5.4 Seguimiento**

A pesar de que se ha estado trabajando en CONAPESCA sobre el tema, no se cuenta todavía con un instrumento o sistema de integración de la información generada en la aplicación del Programa. Se trata principalmente de proporcionar la información a los productores sobre la situación o estado del proceso de sus solicitudes a través de medios masivos de comunicación (internet sobretodo) y de reportes en tiempo real que la

CONAPESCA pudiera estar enviando las Subdelegaciones, lo cual les permitirá conocer su situación en un momento determinado. El sistema de seguimiento deberá contener elementos de apoyo para contar con la disponibilidad, flujo y, aún más importante, confiabilidad de la información generada que permita abatir la incertidumbre de aprobación a la cual generalmente están expuestos los solicitantes.

La Alianza para el Campo cuenta con un instrumento de seguimiento de la información, denominado "SISER-Alianza Contigo". La aplicación de este instrumento tiene como propósito el seguimiento de los programas de Alianza para el Campo y su eficacia ha sido ya constatada a través de otros de sus programas. Se recomienda que la CONAPESCA analice este instrumento y sus beneficios a fin de apoyar la creación de un sistema de información puntual que considere los señalamientos anteriores.

En semejanza con experiencias de otros programas de Alianza para el Campo, se considera a la incertidumbre como el principal obstáculo en la toma de decisiones de inversión del productor, cuando se considera a este instrumento como una variable de decisiones con una participación muy significativa. Esto se deriva de que los tiempos de análisis y aprobación de los proyectos en muchas ocasiones no se cumplen en tiempo y forma según lo enuncia las Reglas de Operación, además de que, generalmente, el productor no cuenta con información para saber si su solicitud va a ser aprobada o no. Lo anterior provoca que las decisiones por parte del productor no se tomen con la debida oportunidad para ejecutar el proyecto, lo cual reduce el volumen de la inversión inducida a través del Programa, en relación a lo que pudiera tener como referencia la ejecución de éste.

---

## Capítulo 4

### Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de la evaluación, para la que además de la información colectada se analizó la problemática del sector y su relación con el Programa de Acuacultura y Pesca de la Alianza para el Campo. Aquí se mencionan los principales alcances del programa, sus limitaciones y se hacen propuestas a fin de señalar las oportunidades que permitan mejorar el diseño y la operación del mismo para incrementar su eficacia, lograr una coordinación apropiada entre las instancias gubernamentales –federales, estatales y locales- con los productores, además de promover su participación en distintos foros como los comités de pesca y acuacultura.

#### 4.1 Conclusiones

Las actividades del sector son muy complejas, derivado de la alta biodiversidad de los hábitats y de los ecosistemas marinos, costeros y continentales. Cada actividad pesquera y acuícola tiene su dinámica propia, debida a las características biológicas del recurso, por lo que se requiere de atenciones diferenciadas en aplicación tecnológica, administración, tipo de inversiones y capacitación.

Dada la situación actual de apoyo al sector por parte del gobierno federal, el Programa de Acuacultura y Pesca ejecutado en 2003 ha cumplido, en términos generales, con sus objetivos planteados considerando los márgenes presupuestales, normativos e institucionales. El Programa es un instrumento mediante el cual se canalizan los recursos federales en una forma sistematizada, lo que no existía con anterioridad. Sus propósitos de fomento a la inversión y capitalización en el sector pesquero y acuícola se manifiestan al apoyar obras con un alto impacto en la infraestructura colectiva de los productores, permitiéndoles acceder activamente en la cadena producción-consumo al financiar inversiones en atracaderos integrales, centros de acopio, cuartos fríos y descabezaderos, principalmente.

El Programa contiene elementos específicos para fomentar la inversión, organización, desarrollo de capacidades, inspección y vigilancia, sanidad e inocuidad acuícola y pesquera. Anteriormente estas actividades de fomento se presentaban de manera aislada y desintegrada, lo que repercutía en una asignación presupuestal dispersa y con pocas posibilidades de realizar controles, seguimientos y evaluaciones.

Sin embargo en la operación no se observó suficiente correspondencia entre los objetivos y componentes del Programa con el destino de las inversiones efectivamente realizadas. Esto se expresa en la asignación de sólo un 38% del presupuesto a productores de bajos ingresos en zonas de alta y muy alta marginalidad, y el destino de casi la totalidad de los recursos a inversiones en capital físico y muy poca participación de actividades de capacitación y fortalecimiento organizativo.

La forma actual de autorización de los recursos pone en desventaja a los productores de bajos ingresos por las siguientes razones:

- La integración del expediente y el documento de formulación y evaluación de rentabilidad de los proyectos es la misma para los proyectos grandes y pequeños.
- Se solicita información adicional que no está incluida en las Reglas de Operación, como licencias o permisos de construcción y estudios de mercado, entre otros.
- Se toman puntualmente y como requisitos los elementos señalados en el Anexo 1 de las Reglas de Operación de Alianza, cuando esa guía es una referencia para unificar criterios de evaluación de proyectos.
- Al competir los productores de bajos ingresos (que no cuentan con recursos para sus aportaciones ni siquiera del 20%) por los recursos del Programa vía sus aportaciones, se encuentran en desventaja frente a los productores que sí cuentan con recursos para realizarlas.

El objeto de estos señalamientos no es el de proponer que a los productores de bajos ingresos o de zonas de alta y muy alta marginación se les exente de presentar algunos de los requisitos señalados en las Reglas de Operación, como documentos jurídicos o administrativos, sino que se deberá evaluar la desventaja estructural que tienen con respecto al resto de los productores.

La cédula de información con criterios de selección de proyectos, mencionada en el apartado 1.5 de este documento, se espera contribuya a solucionar parte del planteamiento anteriormente expuesto. No debe perderse de vista la esencia de este tipo de programas del gobierno federal, que si bien no son asistencialistas, deben contar con la suficiente flexibilidad para no excluir segmentos de productores que están en desventaja frente a otros más capitalizados.

Para el 2004, se ha establecido que la mayor parte del presupuesto (70%) se asigne a proyectos establecidos bajo parámetros de sistema-producto, es decir, que tendrán un impacto mayor en la cadena productiva. Esta definición es acertada porque contribuirá a focalizar los recursos con lo que son previsibles mayores impactos. Para concretarla con éxito deberá elaborarse un documento que identifique las mejores oportunidades de inversión y de mayor impacto en términos de producción y empleos, entre otras variables.

Por lo que respecta a los aspectos referidos a la planeación, se desconoce de la existencia de un documento público relativo a un diagnóstico oficial de la situación actual del sector acuícola y pesquero. Asimismo, se desconoce la existencia de metas cuantitativas de mediano plazo del Programa que lo acerquen al logro de sus objetivos.

Los instrumentos de planeación en los estados son casi inexistentes en lo que se refiere al sector pesquero y acuícola, lo cual a veces no permite una adecuada coordinación institucional para la ejecución del Programa.

Dentro de la operación del Programa se observaron algunos aspectos que no pudieron ser superados para una mejor operación de los procesos. Se observó que dentro de las instancias operadoras del Programa como la CONAPESCA y las Subdelegaciones, no se

contó con la coordinación adecuada para dar a conocer la existencia del Programa, sus características, Reglas de Operación, ni tampoco para su ejecución.

Las Subdelegaciones han registrado incrementos en sus funciones y responsabilidades, mas no así en su disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros. En muchos casos carecieron de la información necesaria para una mejor ejecución del Programa.

No se observaron actividades consistentes para la difusión del Programa, excepto la elaboración de trípticos que llegaron sólo a una parte de los potenciales beneficiarios. La mayoría de la población apoyada se enteró de éste a través del acercamiento a la CONAPESCA y a las Subdelegaciones Estatales para la tramitación de otro tipo de asunto ajeno al Programa de Acuacultura y Pesca.

El presupuesto logró ejercerse en su totalidad debido a que se desarrollaron réplicas de proyectos “prototipo” en distintos estados de la república, mismos que fueron considerados como elementos de impacto colectivo, al incorporar en su ejecución a productores organizados. Cabe mencionar que la mayoría de los apoyos otorgados fueron a proyectos, que si bien fueron a demanda libre de los productores, consideraron las normas y reglas establecidas para su ejecución.

En la ejecución del Programa, el rubro que tuvo mayor relevancia fue la formación de capital físico y hubo muy poco financiamiento a la formación de capital humano. En 2003 se otorgaron recursos únicamente a un solo proyecto de capacitación. Hace falta, por lo tanto, atender a estos componentes del Programa.

Fueron pocas las ocasiones en que se hizo seguimiento a la ejecución de los proyectos. Esto fue debido a la falta de coordinación y a la curva de aprendizaje por parte de los funcionarios de la CONAPESCA y las Subdelegaciones. Esto también provocó que en algunos casos los tiempos de atención y respuesta a las solicitudes de apoyo por parte de los productores no hayan correspondido a los tiempos marcados en las Reglas de Operación. Esta situación provocó incertidumbre en los productores respecto de las bondades del Programa, alejándolos del mismo con el consecuente riesgo de reducción de su impacto.

El Programa es el instrumento de fomento más importante de la CONAPESCA. Sin embargo, derivado de las grandes necesidades acumuladas en el sector y la versatilidad que pudiera darse a través de la interpretación de su normatividad, su aplicación podría orientarse a actividades o componentes de inversión que si bien son importantes para el desarrollo del sector, pueden ser discutibles en el marco de la Alianza que está orientada al fomento productivo, la inversión, el cambio tecnológico y a la capacitación.

Las Reglas de Operación del Programa -igual que todos los programas de Alianza 2003- se publicaron recién a finales de julio de 2003 dando poco margen para su ejecución. Este retraso se debió a un complejo proceso de concertación entre el Gobierno Federal y numerosas organizaciones de productores, de modo que este retraso afectó a toda la Alianza.

Al momento de opinar sobre el desempeño del Programa se debe considerar que no existía experiencia previa para la operación de un programa de estas características para

el sector pesquero, inexperiencia que era común a CONAPESCA, a las Subdelegaciones de Pesca, los productores y los consultores que elaboraron los proyectos. Esta situación exige una curva de aprendizaje que todavía no está cubierta plenamente pero en la que hay avances importantes. En este marco es importante señalar las fortalezas del Programa y los aspectos positivos registrados al inicio de sus actividades en 2003 y sus modificaciones en 2004.

Es evidente que existe una adecuada alineación de objetivos entre el Programa y otros instrumentos fundamentales de la política pública, particularmente el Programa Sectorial de SAGARPA y el Plan Nacional de Desarrollo. También es notable la correspondencia entre la problemática del sector y el tipo de inversiones que puede financiar el Programa.

También es importante destacar que, no obstante el corto tiempo de ejecución del Programa en 2003, se observó un ordenado apoyo a actividades de acuicultura y pesca y a proyectos de infraestructura de alto impacto, como atracaderos y centros de acopio.

Un aspecto importante es que se han robustecido las áreas responsables del Programa en CONAPESCA, lo que se espera redunde positivamente en la orientación de las inversiones, la operación y los impactos.

Por otra parte, pese a tratarse de un programa de ejecución nacional, CONAPESCA conviene con los estados las inversiones a ser aplicadas, lo que se hace a través de los Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación celebrados con los gobiernos estatales.

En el proceso de evaluación y selección de proyectos se consideran criterios referidos a la adscripción del proyecto a determinado sistema producto, lo que contribuye a la focalización de los recursos. También se evalúa la viabilidad técnica y económica de todos los proyectos y se aplica una cédula de información que incluye criterios para evaluar impactos regionales y locales, número de beneficiarios, sector al que pertenecen y especies, entre otros. Finalmente, se incluye en los dictámenes de evaluación una cedula con criterios de selección de proyectos que permite orientar los apoyos en forma más eficiente.

Como puede verse, el Programa tiene aciertos y oportunidades de mejora, muchas de las cuales tienen que ver con que se trata de un programa nuevo que está en proceso de consolidación. Este criterio es considerado en el siguiente apartado al momento de plantear las recomendaciones de la evaluación.

## 4.2 Recomendaciones

La evaluación del primer año de operación del Programa permite visualizar recomendaciones orientadas a su consolidación, al logro de una mayor eficacia operativa y a optimizar la asignación de recursos en busca del logro de sus objetivos. Es necesario considerar que se trata de un programa nuevo y, por tanto, en construcción, de modo que las recomendaciones buscan principalmente contribuir a su consolidación como un necesario instrumento de la política acuícola y pesquera. En ese sentido se recomienda:

- Formular estrategias y metas cuantitativas a mediano plazo que orienten la asignación de los recursos del Programa.
- Realizar talleres de trabajo con funcionarios participantes en el Programa a nivel estatal y federal, con el propósito de revisar y compatibilizar criterios sobre temas administrativos, jurídicos, presupuestarios, de operación y difusión del programa. Estos eventos también servirían para analizar y acordar sobre aspectos conceptuales que inciden en la operación tales como cadenas productivas, redes de innovación, seguimiento y evaluación de los proyectos.
- Adoptar los criterios de las Reglas de Operación de Alianza, con respecto a las aportaciones de los productores, donde productores de bajos ingresos en zonas de media marginación puedan acceder a un apoyo hasta del 80%.
- Revisar la pertinencia de requisitos actualmente exigidos para acceder al apoyo del Programa.
- Para pequeños productores, diseñar y promover paquetes tecnológicos que apoyen al programa de acuicultura rural, así como impulsar proyectos “prototipo” y “llave en mano”, para facilitar su acceso a los beneficios del Programa.
- A los productores de bajos ingresos que no cuentan con recursos para realizar las aportaciones a la inversión del proyecto, que representan el mayor porcentaje de la población objetivo, se recomienda sean sujetos de algunas consideraciones adicionales en las Reglas de Operación o en criterios de normatividad internos de la CONAPESCA, para que puedan acceder en una forma más amplia a los beneficios del Programa. Al respecto, se deberán evaluar los resultados de la aplicación de la cédula con criterios de elegibilidad para la selección de proyectos.
- Dar mayor énfasis a otros eslabones de la cadena productiva, como son el fortalecimiento de las redes de frío y los canales de distribución, los puntos de venta y la promoción del consumo nacional de los productos pesqueros.
- Fomentar mayores inversiones en capacitación que complementen la formación de capital físico.
- Desarrollar un programa de difusión que contemple la utilización de medios masivos, reuniones con los productores, y elaboración de instrumentos que permitan el conocimiento y comprensión del Programa, como trípticos, que incluyan una especie de Manual para el Productor, así como los requisitos adicionales que no están contemplados en las Reglas de Operación.
- Fomentar la participación de organismos cúpula representantes de los productores de los sectores social y privado para difundir y analizar el Programa.
- Apoyar la participación de los comités de pesca estatales y locales para que sean utilizados como canales de difusión del Programa, así como para detección de necesidades e inducción de inversiones de impacto colectivo.
- Fortalecer a las Subdelegaciones de Pesca en los estados, con base en una evaluación de sus responsabilidades relacionadas con la operación, seguimiento y supervisión física y presupuestal de los proyectos.

- Mantener las ventanillas de recepción y de atención todo el año, con el propósito de que los recursos sean ejercidos durante todos los meses del año y con ello evitar la saturación que se presenta comúnmente en el último semestre, además de mejorar las posibilidades de selección de mejores proyectos. Igualmente, las sesiones del COTTEC deberán iniciar en fechas más tempranas.
- Estrechar la coordinación entre las áreas internas de la CONAPESCA en lo referido a las acciones del Programa, para apoyar las nuevas necesidades de los productores vinculadas a la innovación y adopción de tecnología y la expedición de Permisos de Fomento.
- Formalizar la relación institucional CONAPESCA-SEMARNAT a través de convenios de colaboración para la agilización de los permisos y concesiones que otorga ésta última para proyectos que solicitan apoyos del Programa.
- Continuar con el esfuerzo de establecer un sistema de seguimiento puntual sobre las solicitudes de apoyo de los productores y que se refleje en la página de internet de CONAPESCA, y contribuya a la transparencia en la gestión del Programa.
- Que la CONAPESCA cree un grupo de especialistas internos en formulación y evaluación de proyectos y con pleno conocimiento de la normatividad del Programa, cuya única función sería la de ofrecer asesoría e información a los productores, a las Subdelegaciones y las otras instancias de gobierno involucradas.

### 4.3 Estudios que se recomienda elaborar

- ❖ Estudio que relacione el contexto actual del sector con la aplicación del Programa de Acuicultura y Pesca, que contenga los siguientes apartados:
  - Componente de ordenamiento pesquero y derechos de propiedad con relación al programa de Alianza para el Campo. El objetivo de este apartado es definir y orientar la actividad acuícola y pesquera con base en la certidumbre jurídica, delimitando los derechos y obligaciones de los agentes económicos participantes en la actividad. El Programa deberá insertarse en este estudio como un instrumento para lograr ese objetivo. Así, también se cumpliría con el alineamiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006 con el Programa de Acuicultura y Pesca.
  - Componente que con base en la identificación de necesidades y la problemática muy particulares de este sector, analice y ofrezca elementos para evaluar una mejor viabilidad de Alianza para el Campo y, en particular, del Programa de Acuicultura y Pesca.
- ❖ Estudio que analice la estructura de mercado del sector acuícola y pesquero, tanto en la parte de oferta como de la demanda. Asimismo, estudiar el comportamiento del sector y sus perspectivas a corto y mediano plazo. Este estudio deberá orientar a la política pesquera y acuícola con especial énfasis en la ejecución del Programa y adicionalmente derivará en una instrumentación más eficiente de los recursos públicos autorizados.