



Evaluación
Alianza para el Campo 2004



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



MÉXICO

12 de Octubre de 2005

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Ramón Corral Ávila
Comisionado Nacional de Acuacultura y Pesca

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Lic. Moisés Gómez Reyna
Director General de Organización y Fomento

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

Francisco Javier Martínez Cordero

Consultor Nacional responsable de la evaluación

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	11
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	15
1.1 Principales características del entorno	15
1.2 Respuesta institucional a través del Programa de Acuacultura y Pesca.....	16
1.3 Potencialidades del Programa para responder al entorno.....	17
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa	19
2.1 Características generales de los apoyos del Programa: cobertura, resultados acumulados, atención por tipo de productor y ejercicio presupuestal anual	19
2.2 Evolución de la inversión en el Programa y principales componentes apoyados	23
Capítulo 3 Evaluación de la gestión del Programa en temas relevantes	31
3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa	32
3.2 Avances en el proceso operativo del Programa	33
3.3 Evolución del proceso de asignación de recursos.....	36
3.4 Valoración de la acción del Programa sobre la sustentabilidad de los recursos acuícolas y pesqueros	38
3.5 Avances en la integración de cadenas y conformación de CSP	40
3.6 Avances en la reducción del esfuerzo pesquero	41
3.7 Involucramiento de los gobiernos estatales en el diseño y operación del Programa	42
3.8 Arreglo Institucional y Desarrollo de Capacidades	42
3.9 Proyecto del Fondo de Reconversión Pesquera del Golfo de México (FIFOPESCA)	44
3.10 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa	45
Capítulo 4 Evaluación de impactos	47
4.1 Indicadores de primer nivel: ingreso y empleo	49
4.2 Indicadores de segundo nivel	50
4.3 Indicadores de resultados de las Reglas de Operación	54
4.4 Factores determinantes de los impactos	54
Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones	57

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Resultados acumulados de la ejecución del Programa, periodo 2003-2005....	20
Cuadro 2.	Resultados del ejercicio presupuestal anual 2004 del Programa. Montos en miles de pesos mexicanos*	22
Cuadro 3.	Avances hasta el mes de agosto del ejercicio presupuestal anual 2005 del Programa. Montos en miles de pesos mexicanos*	22
Cuadro 4.	Evolución de la distribución de los apoyos del Programa entre las áreas de acuacultura y pesca, para proyectos productivos en los años 2003 y 2004. Monto total (millones de pesos mexicanos) y número de proyectos	28
Cuadro 5.	Proporción de los apoyos totales a proyectos productivos acuícolas en el 2004, correspondientes a las dos principales especies: camarón y tilapia. Monto total (millones de pesos mexicanos) y número de proyectos	29
Cuadro 6.	Distribución por estado de los apoyos del Programa a la reducción del esfuerzo pesquero, en número de proyectos e importe en pesos mexicanos. Ejecución enero-agosto 2005.....	42
Cuadro 7.	Proyecto FIFOPESCA. Especies prioritarias por estado para reconversión productiva	45
Cuadro 8.	Encuestas aplicadas para la obtención de indicadores de impacto.....	48
Cuadro 9.	Impacto esperado en incrementos en producción y productividad promedio para las tres principales especies acuícolas apoyadas	52

Índice de figuras

Figura 1.	Proyectos productivos 2004: apoyados, rechazados, por atender y aprobados condicionados	21
Figura 2.	Evolución en la distribución de recursos del Programa en 2004-2005: monto total asignado a proyectos de ejecución nacional y federalizada	24
Figura 3.	Evolución en la distribución de recursos del Programa en 2004-2005: número de proyectos de ejecución nacional y federalizada.....	24
Figura 4.	Distribución de recursos del Programa en 2003 en proyectos productivos: estados con mayor porcentaje de apoyos	25
Figura 5.	Distribución de recursos del Programa en 2004 en proyectos productivos: estados con mayor porcentaje de apoyos	25
Figura 6.	Distribución de recursos del Programa en 2005 en proyectos productivos: estados con mayor porcentaje de apoyos	26
Figura 7.	Distribución de recursos del Programa en 2004 por línea de apoyo	27
Figura 8.	Distribución de recursos del Programa en 2005 por línea de apoyo	27
Figura 9.	Distribución de apoyos en 2004 a proyectos productivos por línea prioritaria..	28
Figura 10.	Evolución de la inversión anual concurrente en proyectos productivos del Programa, por fuente. Millones de pesos mexicanos	48
Figura 11.	Impacto del Programa en capitalización neta. Promedio por proyecto en pesos mexicanos.....	51
Figura 12.	Impacto en capitalización neta. Distribución de inversiones en proyectos nuevos	51

Siglas

CANAINPESCA	Cámara Nacional de la Industria Pesquera y Acuicultura
CESASIN	Comité Estatal de Sanidad Acuícola de Sinaloa
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONACOOOP	Confederación Nacional Cooperativa Pesquera S.C. de R.L.
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COSAES	Comité de Sanidad Acuícola del Estado de Sonora
COTECC	Comité Técnico de la CONAPESCA
CSP	Comité Sistema Producto
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIFOPESCA	Fondo de Reconversión Pesquera del Golfo de México
FIRA	Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema de Financiamiento Rural
PRONAR	Programa Nacional de Acuicultura Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

Resumen Ejecutivo

El sector acuícola y pesquero mexicano ha sufrido cambios importantes en su estructura y desempeño. Esos cambios responden a varios factores entre los que destacan:

1. Creciente demanda por productos de alta proteína que ya no puede ser satisfecha totalmente por la pesca, por lo que se genera mayor presión sobre la acuicultura y sobre la reconversión productiva hacia ésta.
2. Un escenario productivo pesquero y acuícola de riesgo e incertidumbre debido a stocks pesqueros al límite de su explotación o sobreexplotados, enfermedades virales, factores de mercado, descapitalización y falta de financiamiento.
3. La necesidad de promover y establecer procesos productivos sustentables, amigables con el medio ambiente y eficientes económicamente, que permitan competir exitosamente y contribuyan al desarrollo de las comunidades.
4. Mercados cambiantes, en crecimiento y fuertemente competitivos. El mercado de exportación tradicionalmente objetivo del producto mexicano (Estados Unidos) y todos los mercados mundiales se han hecho altamente competitivos y exigen productos que cumplan con requerimientos de inocuidad, trasabilidad, ambientes naturales de producción libres de contaminación y procesos productivos de extracción ambientalmente amigables. El mercado de Estados Unidos recibe crecientes volúmenes de productos provenientes de Asia y de otros países de Latinoamérica, a precios ante los cuales para competir se requiere eficiencia en la producción y en la articulación de cadenas de valor, para lo cual la provisión de insumos, servicios y la comercialización son elementos importantes para el éxito. Por otro lado, el mercado nacional ha crecido y se ha convertido en muchos casos en una opción de venta similar al mercado de exportación.

En este escenario, México ha respondido con diversas medidas que son comunes a otros países, tales como la adopción de códigos de conducta para una pesca más responsable, reducción del esfuerzo pesquero, incorporación de buenas prácticas de manejo (BPM) en las empresas acuícolas, diversificación de la producción y promoción de la entrada de pescadores a la actividad acuícola, entre otras.

Por otro lado, representantes de países con vocación pesquera y acuícola se han reunido en varias ocasiones, en muchos casos con el auspicio de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para discutir y tomar acuerdos generales para el desarrollo acuícola y pesquero, a partir de los cuales cada país debe definir sus propios mecanismos. Tal es el caso de la reunión “Acuicultura para el milenio” efectuada en Tailandia en el año 2000, que como resultado emitió el “Código de conducta para el desarrollo de la acuicultura”¹, que reconoce la relevancia de la acuicultura en el mundo para alcanzar la demanda de alimentos de la población y recomienda incrementar los esfuerzos para su promoción y fomento, con un objetivo de desarrollo socioeconómico enfocado a las comunidades costeras de bajos ingresos y pescadores con actividades en descenso. El código subraya la necesidad de generar planes de desarrollo por región, que busquen el desarrollo de poblaciones costeras y otras dependientes de la actividad, en un marco de sustentabilidad, legalidad y equidad.

¹ Code of Conduct for the Development of Aquaculture. NACA/FAO. 2001

En este contexto, en julio de 2003 surgió el Programa de Acuacultura y Pesca² de Alianza para el Campo³. Está orientado a fomentar la actividad acuícola y pesquera en el país y, gracias a él, después de muchos años el gobierno federal cuenta con un instrumento para apoyar directamente el desarrollo de la industria pesquera y acuícola. El Programa tuvo un reducido alcance y tiempo de ejecución en 2003, por lo que 2004 fue su primer año completo de operación. Es ejecutado por la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Opera bajo la modalidad de ejecución nacional, de modo que está bajo responsabilidad del Gobierno Federal, aunque en 2004 incorporó elementos de ejecución federalizada que implican mayor participación de los estados.

El presente informe de evaluación externa fue elaborado por FAO y corresponde al ejercicio 2004. A continuación se presentan los principales hallazgos y recomendaciones.

1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

El sector acuícola y pesquero es diverso, complejo y su problemática plantea requerimientos muy variados. Para una adecuada atención del Programa a esos requerimientos se modificaron sus Reglas de Operación (RO) en dos oportunidades, gracias a lo cual actualmente puede asignar apoyos a fines tan diversos como proyectos productivos, de infraestructura básica de uso común, acciones de sanidad acuícola en los estados, programas de inspección y vigilancia pesquera, elaboración de estudios, cursos de entrenamiento y otras actividades.

El Programa entonces ha respondido de manera flexible al entorno que lo rodea y que caracteriza al sector acuícola y pesquero. Se ha adaptado, ha incluido nuevas áreas de apoyo y ha buscado dar respuesta a requerimientos de las entidades federativas. El Programa le ha dado a CONAPESCA instrumentos para fomentar el desarrollo de la acuacultura en concordancia con sus políticas y prioridades, y para apoyar actividades de regulación, inspección y vigilancia. Por medio del Programa se ha dado respuesta institucional a la demanda del sector que busca oportunidades productivas y de diversificación en la producción, especialmente ha contribuido a disminuir parcialmente la problemática de descapitalización y falta de créditos para el sector por parte de la banca.

Todo muestra que en el futuro el Programa seguirá siendo una importante herramienta de CONAPESCA para incidir en el fomento, ordenamiento y planeación del desarrollo sustentable de las actividades acuícolas y pesqueras en México.

2. Principales resultados y tendencias del Programa

El Programa responde a una necesidad muy grande de apoyo al sector, pero como las necesidades siempre son mayores a los recursos para atenderlas, en 2004 sólo se apoyó el 25% de los proyectos recibidos. No obstante, la percepción general es de satisfacción por su existencia, pese a que los beneficiarios opinan que los recursos han sido asignados generalmente con poca oportunidad.

El Programa ha involucrado de manera exitosa apoyos concurrentes, tanto de los productores beneficiarios como de las entidades federativas y de otras fuentes de financiamiento. El ejercicio presupuestal en 2004 muestra que los recursos federales en

²En lo sucesivo el Programa de Acuacultura y Pesca será simplemente referido como “el Programa”.

³ En lo sucesivo el Programa Alianza para el Campo se denominará indistintamente “Alianza”

proyectos productivos fueron un tercio del total de la inversión, de modo que los otros dos tercios fueron aportados por beneficiarios, gobiernos estatales y otras fuentes.

En 2003 se asignaron apoyos por 122 millones de pesos en 243 proyectos, siendo Sonora, Sinaloa y Tamaulipas los estados que más se beneficiaron ya que captaron el 81% del total de proyectos y el 72% del monto ejercido. En 2004 hubo un mayor número de entidades federativas apoyadas y los apoyos se destinaron a una amplia gama de posibilidades, todas dentro de las prioridades del sector definidas por CONAPESCA. El presupuesto del Programa aumentó a 730.9 millones de pesos en 340 proyectos. Sonora, Sinaloa y Yucatán recibieron los mayores apoyos, de modo que captaron el 45% de los recursos en el 40% del total de proyectos. En 2005 el presupuesto por ejercer es de 656.5 millones de pesos y, hasta el mes de agosto, los estados con más apoyos fueron Sonora, Sinaloa y Chiapas con 58% del total de proyectos y 56% del monto total ejercido.

En 2003 se asignaron apoyos principalmente a "proyectos tipo" que fueron replicados en gran número; se trata de proyectos de infraestructura básica de uso común que buscan agregar valor al producto como atracaderos integrales, centros de descabezado y otros que refuercen la deficiente red de frío a nivel nacional. En 2004 el Programa apoyó prioritariamente a la acuacultura, con un enfoque de intensificación de producción, apoyo a proyectos innovativos de maricultura y acuacultura, y promoción a proyectos que generen negocios rentables. Para 2005 el Programa atiende principalmente la reducción del esfuerzo pesquero. Se notan entonces, en estos tres primeros años, adecuaciones hacia las necesidades del sector, pero también hacia las necesidades de CONAPESCA por implementar acciones de inspección, vigilancia y ordenamiento de la actividad.

Es deseable que esta tendencia continúe, pues contribuye a que CONAPESCA cumpla sus actividades normativas y de fomento. También es importante difundir la idea de que este Programa no es simplemente de asistencia social, sino que debe entenderse bajo una lógica de desarrollo productivo.

El cuestionario aplicado durante la evaluación a beneficiarios indica que un tercio son productores acuícolas o pescadores que incursionan en la actividad por primera vez. Esta cifra es interesante, pues indica que el Programa está motivando a nuevos inversionistas en la actividad.

3. Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

La gestión del Programa ha evolucionado positivamente en sus tres años de vida. La CONAPESCA ha mostrado una importante capacidad de reacción y adecuación a problemas cambiantes, lo cual es motivado en parte por requerimientos y demandas del sector. Sin embargo hay temas con oportunidades de mejora.

Existe incertidumbre en el sector en relación a ciertos aspectos de la operación del Programa. Representantes gubernamentales, productores apoyados y potenciales beneficiarios tienen poca certeza en relación al presupuesto disponible, tiempos de apertura de ventanillas y aprobación de proyectos. Esta incertidumbre responde en parte a factores ajenos a CONAPESCA, como la liberación tardía de recursos y eventualidades como, en este año, la controversia constitucional presentada por el poder ejecutivo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, que ha significado una reducción en el presupuesto programado para el Programa. En 2004 la tardía liberación de recursos significó que la mayoría de los apoyos se asignaran en el segundo semestre del año. Los avances a junio de 2005 indican que se está haciendo una mejor asignación de recursos a lo largo del año, pues hasta ese mes se había asignado el 60% del presupuesto anual.

El Programa asigna subsidios a los proyectos productivos aprobados. Se recomienda explorar la posibilidad de que el Programa evolucione hacia un esquema en el que los apoyos se reintegren a un fondo revolvente, que contribuya al autofinanciamiento para capital de operación. La provisión de capital de trabajo es un problema importante para el productor y limita la posibilidad de que los proyectos alcancen exitosamente sus metas, especialmente para productores de bajos ingresos.

Es posible mejorar la metodología de clasificación de los potenciales beneficiarios, actualmente en base a la clasificación de zonas marginadas del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Se sugiere desarrollar un algoritmo de clasificación con información del solicitante sobre otras variables socioeconómicas, que permita una mejor aproximación a su grado de marginación y a sus condiciones productivas.

Se recomienda implementar un sistema electrónico de captura de solicitudes, que sea operado en las Subdelegaciones de Pesca y Acuicultura de SAGARPA en los estados y sea controlado por CONAPESCA. Este sistema se acoplaría a uno que actualmente se está probando para darle seguimiento y control a los proyectos una vez recibidos por CONAPESCA, pero que no es de implementación nacional. Con ello se ganaría en control de procesos y transparencia de los mismos.

El proceso de asignación de recursos establece que toda solicitud debe ir acompañada de un proyecto productivo, lo que es muy positivo y digno de subrayar. La evaluación de los proyectos presentados es completa, cuidadosa e involucra tres dimensiones: la verificación del alineamiento del proyecto con las prioridades de política pesquera y acuícola, un análisis técnico y un análisis financiero. El dictamen final del proyecto lo efectúa un agente técnico externo, para lo cual CONAPESCA contrató a FIRA⁴. La evaluación ex-ante de proyectos es correcta, pero se sugiere analizar la pertinencia de incorporar adicionalmente otros agentes técnicos para el dictamen de los proyectos, con lo que se podría aprovechar la capacidad de otras instituciones con calificación para cumplir esta función.

En los estados se conforma una Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS), que debe dar seguimiento para que se haga un buen uso de los recursos y para que los proyectos sean establecidos de acuerdo a las características con que fueron aprobados. Sin embargo no existe un mecanismo de acompañamiento técnico que contribuya al éxito de las inversiones. En ese sentido es necesario reforzar las capacidades estatales para brindar este acompañamiento, especialmente en los estados con mayor número de proyectos. Por ello se recomienda evaluar la posibilidad de contratar un agente externo que asista en estas funciones, tal como sucede en el caso de la evaluación ex-ante de proyectos que es realizada por FIRA.

El desarrollo de la maricultura y la diversificación de la acuicultura son factores críticos para resolver muchos problemas actuales del sector pesquero, principalmente la disminución de los rendimientos de pesca. Se recomienda por ello priorizar el apoyo para concluir el desarrollo de biotecnologías de cultivo de peces marinos en el país. Asimismo se recomienda seguir orientando los apoyos del Programa en áreas prioritarias como sanidad, reducción del esfuerzo pesquero y formación de capital humano.

Es necesario reforzar el enfoque de la integralidad de la inversión, de modo que la inversión del Programa en apoyo a proyectos productivos no se oriente solamente a infraestructura física, sino también al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento de las organizaciones de productores. En este aspecto es recomendable que en el corto plazo

⁴ Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

se estudien los esquemas de inversiones integrales de otros programas de Alianza y que pueden aplicarse en el caso del Programa de Acuicultura y Pesca.

A través de diversos documentos oficiales la FAO ha insistido en la necesidad de que el criterio de sustentabilidad guíe el manejo, explotación y planeación de los recursos naturales. En ese marco se recomienda reforzar el marco de planeación sustentable de la industria a nivel nacional. En lo particular para los proyectos, fue un acierto incorporar la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) como un requisito para otorgar el apoyo, por lo que se recomienda mantener criterios estrictos en relación con esta exigencia y otros documentos que determinan la elegibilidad del proyecto. También se recomienda reforzar la elaboración de estudios de ordenamiento y planes de desarrollo por cuerpo de agua costera o interior, y estudios de capacidad de carga de cuerpos de agua.

En muchos casos el productor que presenta una solicitud de apoyo debe liberar permisos o realizar trámites con otras Secretarías de Estado responsables de requerimientos normativos que por ley se deben cumplir. Este es el caso de la MIA con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la concesión de uso de agua con la Comisión Nacional del Agua (CNA), lo que implica que existe transversalidad en la gestión para el desarrollo sustentable. Por ello es importante que los proyectos financiados por el Programa sigan cumpliendo estas normas y que CONAPESCA difunda la exigencia para su cumplimiento. Dado que estas exigencias son parte de los criterios de elegibilidad de proyectos, generan costos adicionales a los interesados y muchas veces implican trámites largos, se recomienda establecer cauces institucionales entre CONAPESCA, CNA y SEMARNAT, que permitan el tratamiento a estos trámites de forma más ágil y conveniente en costo para el solicitante.

La conformación de los Comités Sistema Producto (CSP) se ha iniciado y está en proceso de desarrollo, pero todavía no se ha explotado todo su potencial. Actualmente se encuentran conformados los CSP de tilapia, bagre, huachinango, ostión, langosta, pelágicos menores y camarón de cultivo en varios estados. En este marco se recomienda iniciar la elaboración de los planes rectores de estos sistemas producto y, sobre la base de la experiencia de otros programas de Alianza, asegurar la representatividad de los diversos actores en los CSP, de modo que estén legítimamente representados los agentes económicos de todos los eslabones de las cadenas de valor.

El cultivo de tilapia está aprovechando las oportunidades que ofrece el Programa para consolidarse como un subsector en crecimiento y de relevancia comercial, que responde a la creciente demanda nacional por el producto. El Programa ha financiado proyectos productivos de tilapia que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, y que tienen una importancia relativa similar en número a los proyectos de camaronicultura apoyados en el 2004. Los apoyos se han orientado básicamente a la producción primaria, por lo que se recomienda estimular inversiones integrales que contribuyan al desarrollo de cadenas de valor y a la comercialización.

Finalmente se recomienda impulsar compromisos entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, orientados a construir políticas públicas concertadas y a tomar acuerdos operativos entre ambos niveles de gobierno, lo que favorecería la operación del Programa, la consecución de sus objetivos y su contribución al desarrollo del sector.

4. Evaluación de impactos

La evaluación de impactos se realizó en base a una pequeña muestra de proyectos (no aleatoria) y a las percepciones en campo, complementadas con información obtenida de CONAPESCA. Se levantaron 45 encuestas a beneficiarios de proyectos financiados en 2003 y 2004 en los estados de Sonora, Sinaloa, Yucatán, Jalisco y Tamaulipas.

Se hicieron importantes esfuerzos para orientar el Programa hacia el logro de mayores impactos. En tres años el Programa contribuyó a inversiones por encima de 1,500 millones de pesos, mediante 882 proyectos de diversa índole. El presupuesto anual y el número de entidades federativas que han recibido apoyo han ido en aumento, como resultado de los aportes federales y de los apoyos por medio de convenios de concertación con los estados. Sinaloa y Sonora son los estados con mayor proporción de apoyos, lo que se explica porque ambos estados son líderes nacionales en el sector.

Considerando la clasificación oficial de CONAPO, en 2003 el 38% de los beneficiarios del Programa estuvieron ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, porcentaje que se incrementó en 2004 al 43%. El 62% de los beneficiarios 2003 y el 57% de los de 2004 se ubican en zonas de media o baja marginación. Por ello se considera que hay una importante oportunidad de mejora en la atención a beneficiarios de zonas altamente marginadas, que son definidos como prioritarios para el Programa.

El Programa es un importante detonador de inversiones y ha generado un creciente porcentaje de apoyos concurrentes. En el 2003, de la inversión total de 261 millones de pesos, el Gobierno Federal aportó el 47%. En 2004 la inversión total creció a 847 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal aportó el 33%, los productores 39% y otras fuentes 28%, de modo que las aportaciones concurrentes han permitido triplicar los apoyos directos de Alianza.

Las encuestas a productores indican que se ha dado una importante capitalización de las unidades productivas como resultado de los apoyos, siendo más significativa en maquinaria y equipo en el caso de proyectos establecidos previamente al Programa, y para construcción e infraestructura en proyectos nuevos.

El Programa es también un importante impulsor de nuevos empresarios acuícolas. Un tercio de los beneficiarios apoyados y encuestados incursionan por primera vez en la acuicultura comercial y el 80% de ellos manifiesta que no hubieran invertido de no darse los apoyos que Alianza aportó a sus proyectos.

Las encuestas colectadas durante la evaluación muestran que los beneficiarios esperan impactos importantes en ingresos, producción y productividad. Los productores encuestados estiman que el ingreso bruto crecerá en promedio en un 218%, aunque un porcentaje tan alto está influido por las expectativas de los nuevos productores acuícolas, en comparación con los productores previamente establecidos cuyas expectativas son menores. Los cambios esperados en el ingreso están determinados por cambios en la producción y en la productividad, en las que los productores esperan incrementos de 129% y 162% respectivamente. Sin embargo, dado lo reciente de las inversiones, es necesario tomar con cautela estas expectativas de los productores.

5. Conclusiones y recomendaciones

El Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza para el Campo es un importante instrumento de política pública para impulsar la inversión en el sector, la incursión de nuevos productores y abordar temas de planeación y normatividad. Cobra particular relevancia porque durante muchos años no existía un instrumento de fomento a la actividad, pese al creciente papel de la acuacultura y la pesca como fuentes de alimentos de alto nivel proteico para el consumo humano. En este marco el Programa ha motivado a los productores, ha logrado respuesta positiva de distintos actores y ha generado reconocimiento a CONAPESCA por su apoyo al sector.

Las Reglas de Operación del Programa reflejan las políticas y prioridades de desarrollo definidas por CONAPESCA para el sector. De esta manera se logra el alineamiento del Programa con la política pública.

La evolución del Programa ha sido muy grande y ha reflejado el dinamismo del sector. Mediante el Programa se ha atendido de manera inicial la descapitalización y falta de créditos para apoyar nuevas inversiones o el mejoramiento de las actuales. Los efectos de muchas de estas inversiones están aun por manifestarse, pero los 1,500 millones de pesos ejercidos en tres años se considera que repercutirán positivamente en el corto plazo. Los indicadores que se obtuvieron en esta evaluación en base a encuestas en campo, indican la posibilidad y expectativa de impactos positivos, principalmente en producción, productividad e ingreso.

La evolución en la gestión del Programa ha sido continua, bien atendida y se han hecho importantes esfuerzos para mejorar procesos. Son muy claros los avances en la difusión y acceso a información del Programa en la página web de CONAPESCA, así como al sistema electrónico de seguimiento de proyectos al interior de CONAPESCA. Para continuar con este proceso de mejora, se recomienda implementar un sistema nacional de captura de solicitudes en las ventanillas de recepción de proyectos en los estados, que permita un mejor registro y control. Esto contribuirá a mejorar el control de la recepción y evaluación de proyectos, la eficiencia de la operación y la transparencia de los procesos.

Hay dos aspectos operativos que merecen atención para mejorar la eficiencia y los resultados del Programa. El primero se refiere a la tardía liberación de los recursos que afectó la operación en 2004 pero que está siendo corregido en 2005, de modo que en este año se aprecia una distribución más regular del flujo de recursos durante lo que va del año. El segundo aspecto es la incertidumbre que existió en 2004 respecto de las fechas de apertura de ventanillas de recepción de solicitudes, el tiempo que permanecerían abiertas, el monto que tendrían disponible para financiar proyectos y los ritmos de evaluación y aprobación de proyectos, lo que afectó a los operadores del Programa, potenciales beneficiarios y otros actores en los estados. La tardía liberación de recursos y la información sobre los montos disponibles dependen de factores ajenos a CONAPESCA, pero es deseable trabajar con otros involucrados para superar las limitaciones que se presentaron en 2004. En lo que se refiere a la apertura de ventanillas, recepción y aprobación de proyectos, se recomienda ajustar los procesos necesarios para dar mayor certidumbre a los involucrados.

De acuerdo a las características de la operación de este Programa que asigna los apoyos como subsidios a proyectos productivos, se recomienda explorar la posibilidad de que el Programa evolucione hacia un esquema en el que los apoyos se reintegren a un fondo revolvente, que contribuya al autofinanciamiento para capital de operación.

El apoyo a proyectos productivos aislados, característica común del ejercicio en estos primeros tres años del Programa, debe sustituirse paulatinamente por inversiones en proyectos que incluyan acciones de capacitación y fortalecimiento organizativo, y que coadyuven a la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, que es un objetivo principal de Alianza. En esta misma línea es importante seguir fomentando la conformación de Comités Sistema Producto con representación legítima de los actores de los distintos eslabones de las cadenas.

El criterio de sustentabilidad debe guiar la toma de decisiones de los apoyos a asignar y la orientación del Programa. Elementos imprescindibles para ello son planes de desarrollo y ordenamiento pesquero y acuícola, y estudios de capacidad de carga e impacto sanitario. Si bien CONAPESCA apoyó la elaboración de estos planes y estudios desde 2004, se recomienda generarlos de manera urgente para los cuerpos de agua y sistemas de producción que aun no los tengan y los requieran a nivel nacional. Los proyectos individuales deberán tener cabida bajo estos esquemas de planeación, ya que apoyos asignados a proyectos que solo significan una salida temporal en el corto plazo no garantizan impacto y pueden tener efectos negativos sobre la posibilidad de nuevos proyectos en el futuro. Estos estudios están surgiendo principalmente de los apoyos federalizados, sin embargo se considera que CONAPESCA debe apoyar directamente la generación de los más importantes a nivel regional o nacional, de modo que el tema no quede sólo en manos de los estados. De la misma forma como se encargó en 2004 el estudio de competitividad de las pesquerías a solicitud y por medio de la CANAINPESCA, hay otros estudios y planes críticos a nivel nacional que CONAPESCA puede apoyar directamente, por medio del beneficiario o interesado principal.

El Programa está cumpliendo un importante rol en la innovación tecnológica. CONAPESCA ha definido de manera clara la relevancia de la innovación, que repercute en reconversión y diversificación productiva. Se recomienda apoyar más contundentemente los esfuerzos para lograr que las biotecnologías de maricultura de nuevas especies que están en una etapa avanzada de desarrollo, alcancen el punto necesario para la transferencia tecnológica en el menor tiempo.

Los proyectos de cultivo en jaulas tienen gran demanda, principalmente para camarón y peces marinos, aunque también para tilapia en presas y cuerpos de agua interiores. Sin embargo faltan estudios de impacto de varios de estos sistemas, especialmente de la capacidad de carga de los cuerpos de agua que los mantienen. En este marco se recomienda mantener estos proyectos en la escala adecuada considerando que se trata de proyectos de investigación, y no multiplicarlos sin la suficiente validación de las tecnologías. Por ello es necesario evaluar con mucho cuidado nuevos apoyos a jaulas o aumentos en la escala de los ya existentes, mientras no se controle la biotecnología productiva de engorda, hasta que los cultivos de engorda sean sustentables en base a semilla producida y no capturada del medio ambiente, y hasta que los impactos y capacidad de carga de los cuerpos de agua sean conocidos. La distribución de ingresos entre el número de participantes en un proyecto es factor principal para determinar la escala del apoyo (número de jaulas por proyecto). No obstante, si los impactos en el ambiente no son conocidos y los proyectos individuales no están incluidos en esquemas de planeación estratégica, aún y exista el justificante económico del proyecto, se recomienda evaluar cuidadosamente futuros apoyos y la escala de los mismos, pues sus efectos individuales sobre el medio ambiente y principalmente su efecto agregado por su réplica pueden tener impactos negativos a mediano y largo plazo.

Se recomienda evaluar el establecimiento de programas nacionales de cultivo por especie de relevancia, que fomenten y coordinen a nivel nacional la provisión de insumos, la oferta de semilla, la comercialización de la producción y la oferta de asesoría técnica y capacitación. Proyectos similares apoyados por el Programa en diferentes regiones del país no deben competir por insumos (semilla, por ejemplo) cuando estén incorporados en programas nacionales de cultivo.

El Fondo de Reconversión Pesquera del Golfo de México (FIFOPESCA) fue creado para atender de manera importante una problemática regional. Este proyecto en 2005 está iniciando la asignación de apoyos mediante la convocatoria para presentación de proyectos y su posterior evaluación. Se recomienda poner énfasis en que FIFOPESCA opere siguiendo a cabalidad los lineamientos de Alianza y sobre todo con criterios de sustentabilidad. Sería pertinente en la siguiente evaluación nacional dar un seguimiento más cercano a los apoyos asignados en este importante proyecto.

Se recomienda valorar la pertinencia de adecuar el Programa hacia un esquema de fondos revolventes o de reintegro de los fondos otorgados. El reembolso parcial o total de los apoyos quedaría como un fondo operativo de la unidad o del grupo de unidades de producción beneficiadas, con lo cual el Programa asistiría también en capital de trabajo sin que le involucre presupuesto adicional. También será importante evaluar esquemas (incluyendo incentivos económicos) que permitan lograr con mayor éxito que los productores aporten su parte comprometida en los proyectos, en tiempo, forma y montos.

En términos de la evaluación nacional del Programa, resulta adecuado considerar en el futuro cercano realizar una encuesta estadísticamente significativa en los estados con mayor número de proyectos, que permita evaluar los impactos con mayor precisión. En este sentido, el ejercicio hecho en esta evaluación sirve para determinar un plan a seguir para el trabajo de campo el siguiente año. También sería importante incluir en la evaluación los efectos indirectos de los apoyos a acciones de sanidad acuícola.

Introducción

La Alianza en el contexto de la política sectorial

Alianza para el Campo surgió en 1996 y desde entonces es uno de los pilares de la política sectorial del Gobierno Federal. Destaca por ser el principal instrumento orientado al desarrollo del sector agropecuario y pesquero mediante el fomento a la inversión, a la organización económica de los productores y al desarrollo de capacidades de la población rural.

Un rasgo distintivo de Alianza es que impulsa el federalismo y la descentralización. Por su intermedio, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha transferido facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario y pesquero en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se agregan los aportes de gobiernos estatales y productores. A lo largo de sus 10 años de existencia ha experimentado cambios en su orientación y sus objetivos, de modo que actualmente su objetivo general es *“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”*.⁵

El Programa de Acuacultura y Pesca fue incluido en Alianza por primera vez en 2003 e igual que los demás programas que la conforman, atiende cuatro grandes áreas estratégicas: a) reconversión productiva, b) integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, c) atención a grupos y regiones prioritarias y d) atención a factores críticos. En este marco el Programa de Acuacultura y Pesca tiene tres objetivos específicos:

1. *“Ordenar y optimizar la administración y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con base en la elaboración de estudios específicos y proyectos, que garanticen la sustentabilidad de los recursos*
2. *Fomentar el desarrollo integral de la acuacultura y la pesca a través del fortalecimiento de la organización productiva, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica, tanto para los productores en lo individual como para los grupos de productores organizados*
3. *Reactivar la inversión y capitalización de los productores acuícolas y pesqueros 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”*.⁶

⁵ Reglas de Operación de Alianza para el Campo, artículo 6, p.20.

⁶ Reglas de Operación de Alianza para el Campo, artículo 103, p.80

La evaluación de Alianza

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha estado a cargo de la evaluación externa de Alianza desde el ejercicio 1998. La evaluación nacional de Alianza 2004 responde a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las Reglas de Operación de Alianza.

El presente documento es el informe final de la evaluación nacional del Programa de Acuicultura y Pesca en lo correspondiente a su operación en el año 2004. Los objetivos centrales de esta evaluación fueron identificar oportunidades que permitan mejorar su diseño y operación, analizar la dinámica de evolución en su gestión y proponer acciones específicas que incrementen la eficacia operativa y los impactos del Programa. En este marco se enfoca a dos grandes ámbitos: a) evolución de la gestión del Programa en temas relevantes y b) evaluación de los impactos.

En esta evaluación se ha cuidado mucho el análisis objetivo, por lo que se espera que las observaciones críticas aquí planteadas puedan contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos del Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza, para beneficio del sector pesquero y acuícola del país.

Metodología de evaluación

Los términos de referencia para esta evaluación se elaboraron a partir de los temas que la Comisión Nacional de Pesca (CONAPESCA) priorizó en una primera reunión en preparación a la evaluación nacional. A partir de ello, FAO elaboró propuestas de términos de referencia y de metodología que fueron acordadas con SAGARPA y CONAPESCA. En el transcurso de la evaluación FAO presentó los avances y primeros hallazgos a CONAPESCA y a SAGARPA, lo que sirvió para retroalimentar el trabajo. Posteriormente, una vez concluido el informe preliminar éste también fue presentado y analizado con CONAPESCA y SAGARPA, a partir de lo cual se generó el informe final que se presenta en esta oportunidad. De esta manera fue posible la participación de los responsables de la ejecución del Programa en la definición de los objetivos y la orientación de la evaluación, y en el análisis de los avances, lo que contribuye a que los resultados tengan mayor oportunidad y utilidad práctica para retroalimentar la toma de decisiones de parte de las autoridades correspondientes, y permite la siempre sana y deseable discusión de puntos de posible desacuerdo o de opiniones diferenciadas.

La evaluación 2004 incorpora proyectos apoyados en 2003 y 2004, considerando el tiempo requerido para la maduración de las inversiones. Se abordan también temas de la operación 2005 en busca de un análisis continuo y para dar a los resultados un mayor sentido de oportunidad. Implicó revisión de información en oficinas centrales de CONAPESCA, así como un programa de trabajo de campo con visitas a los estados de Tamaulipas, Yucatán, Sinaloa, Sonora y Jalisco. La selección de estos estados buscó incluir la diversidad del país en términos geográficos, productivos, institucionales y ecológicos en lo referido a pesca y acuicultura, y tomó en cuenta su peso presupuestario y tiempo de operación del Programa.

En estos estados se visitaron proyectos cofinanciados por el Programa y se entrevistó a los Subdelegados de Pesca y Acuicultura de SAGARPA, a sus similares en los gobiernos estatales, a otros funcionarios, a los beneficiarios y a otros actores involucrados en el Programa. Estas entrevistas y visitas de campo permitieron crear y fundamentar una opinión sólida y consistente sobre la situación actual del Programa y sus alcances, tanto cualitativa como cuantitativamente. Se visitaron 15 proyectos representativos apoyados

en 2003 y otros 15 apoyados en 2004; para cada estado se incluyeron proyectos productivos, de infraestructura básica de uso común y de ordenamiento acuícola y pesquero.

En las visitas a proyectos y en las entrevistas con beneficiarios se incluyeron proyectos exitosos, otros que han tenido un proceso más difícil para consolidar los apoyos en los tiempos y formas deseados, y proyectos no exitosos. Este abanico de situaciones contribuyó con elementos de juicio muy importantes para la evaluación del Programa.

La evaluación del Programa correspondiente a 2004 es la segunda que se realiza y, en comparación con la primera referida a 2003 incorpora tres elementos innovadores:

1. Se aplicó un cuestionario a los beneficiarios entrevistados, que tomó como base el cuestionario utilizado en la evaluación de otros programas de Alianza realizada por FAO y fue adaptado para el subsector acuícola y pesquero. Se aplicaron 45 cuestionarios a beneficiarios en las visitas a los Estados, algunos de ellos a beneficiarios individuales y otros a representantes de organizaciones de productores cuyos miembros recibieron apoyos similares. Seguramente para una posterior evaluación se realizarán ajustes a este cuestionario.
2. Se analizó cuán alineados están el diseño, la gestión y los resultados del Programa con el carácter de sustentabilidad requerido para el manejo, planeación y explotación de los recursos pesqueros y acuícolas. Se discuten por ello aspectos ambientales, económicos e implicaciones sociales del Programa, a partir de la información obtenida durante la evaluación.
3. Se obtienen por primera vez indicadores cuantitativos de impacto del Programa. Dadas las limitaciones que significa calcular esos indicadores en base a las visitas del evaluador a cinco estados, no son tan robustos como si se obtuvieran de censos o de una muestra estadísticamente significativa del número total de proyectos. Sin embargo resultan valiosos como una primera aproximación al impacto cuantitativo del Programa.

Contenido del informe

El presente informe reporta y analiza los resultados de la ejecución del programa no solo para el 2004 ya que, siguiendo el enfoque continuo de evaluación, incluye las actividades y proyectos apoyados por el Programa en el 2003 y revisa algunas características generales encontradas en el año 2005. Este informe se compone de una introducción y cinco capítulos: el primero discute la incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa; el segundo revisa y resume los principales resultados y tendencias del Programa; el tercero presenta el análisis de la gestión del Programa en temas relevantes; el cuarto se refiere a la evaluación de impactos; y el capítulo cinco 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 mayor impacto de las inversiones y las acciones apoyadas.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

1.1 Principales características del entorno

El sector acuícola y pesquero mexicano ha sufrido cambios importantes en su estructura y desempeño. Esos cambios responden a varios factores entre los que destacan:

1. Creciente demanda por productos de alta proteína que ya no puede ser satisfecha totalmente por la pesca, por lo que se genera mayor presión sobre la acuicultura y sobre la reconversión productiva hacia ésta.
2. Un escenario productivo pesquero y acuícola de riesgo e incertidumbre debido a stocks pesqueros al límite de su explotación o sobreexplotados, enfermedades virales, factores de mercado, descapitalización y falta de financiamiento.
3. La necesidad de promover y establecer procesos productivos sustentables, amigables con el medio ambiente y eficientes económicamente, que permitan competir exitosamente y contribuyan al desarrollo de las comunidades
4. Mercados cambiantes, en crecimiento y fuertemente competitivos. El mercado de exportación tradicionalmente objetivo del producto mexicano (Estados Unidos) y todos los mercados mundiales se han hecho altamente competitivos y exigen productos que cumplan con requerimientos de inocuidad, trasabilidad, ambientes naturales de producción libres de contaminación y procesos productivos de extracción ambientalmente amigables. El mercado de Estados Unidos recibe crecientes volúmenes de productos provenientes de Asia y de otros países de Latinoamérica, a precios ante los cuales para competir se requiere eficiencia en la producción y en la articulación de cadenas de valor, en las que la provisión de insumos, servicios y la comercialización son elementos importantes para el éxito. Por otro lado, el mercado nacional ha crecido y se ha convertido en muchos casos en una opción de venta similar al mercado de exportación.

En este escenario México ha respondido con diversas medidas que son comunes a otros países, tales como la adopción de códigos de conducta para una pesca más responsable, reducción del esfuerzo pesquero, incorporación de Buenas Prácticas de Manejo (BPM) en las empresas acuícolas, diversificación de la producción y promoción de la entrada de pescadores a la actividad acuícola, entre otras. Por otro lado, representantes de países con vocación pesquera y acuícola se han reunido en varias ocasiones, en muchos casos con el auspicio de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para discutir y tomar acuerdos generales para el desarrollo acuícola y pesquero, a partir de los cuales cada país debe definir sus propios mecanismos. Tal es el caso de la reunión “Acuicultura para el milenio” efectuada en Tailandia en el año 2000, que como resultado emitió el “Código de conducta

para el desarrollo de la acuicultura”⁷, que reconoce la relevancia de la acuicultura en el mundo para alcanzar la demanda de alimentos de la población y recomienda incrementar los esfuerzos para su promoción y fomento, con un objetivo de desarrollo socioeconómico enfocado a las comunidades costeras de bajos ingresos y pescadores con actividades en descenso. El código subraya la necesidad de generar planes de desarrollo por región, que busquen el desarrollo de poblaciones costeras y otras dependientes de la actividad, en un marco de sustentabilidad, legalidad y equidad.

En este contexto, en julio de 2003 surgió el Programa de Acuicultura y Pesca⁸ de Alianza para el Campo⁹. Está orientado a fomentar la actividad acuícola y pesquera en el país y, gracias a él, después de muchos años el gobierno federal cuenta con un instrumento para apoyar directamente el desarrollo de la industria pesquera y acuícola. El Programa tuvo un reducido alcance y tiempo de ejecución en 2003, por lo que 2004 fue su primer año completo de operación. Es ejecutado por la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Opera bajo la modalidad de ejecución nacional, de modo que está bajo responsabilidad del Gobierno Federal, aunque en 2004 incorporó elementos de ejecución federalizada que implican mayor participación de los estados.

1.2 Respuesta institucional a través del Programa de Acuicultura y Pesca

En el contexto descrito anteriormente, el Programa ha asistido de manera importante a la CONAPESCA en su función de órgano normativo de la acuicultura y pesca en México. Le ha permitido apoyar y reforzar los programas de inspección y vigilancia, tanto en costas como en aguas interiores, así como apoyar algunos programas de observadores en barcos pesqueros. El Programa ha cumplido una importante función en apoyar programas de reducción de esfuerzo pesquero principalmente y secundariamente de reconversión productiva, que son importantes para el sector pesquero.

Por otro lado, el Programa le ha dado a la CONAPESCA elementos para fomentar el desarrollo de la acuicultura, que responda a sus políticas y prioridades. Por medio del Programa se ha dado respuesta institucional a la demanda del sector por oportunidades productivas, por diversificación en la producción. Especialmente se ha podido disminuir parcialmente la problemática de descapitalización y falta de créditos para el sector por parte de la banca. En este ejercicio, el Programa ha permitido establecer una interlocución más cercana entre la federación y los gobiernos estatales para atender problemática del sector.

El Programa también ha permitido incidir en apoyos sobre aspectos importantes como la sanidad y la inocuidad.

De un presupuesto total ejercido en el 2004 de 730.92 millones de pesos, el 40% fue transferido directamente a los productores mediante apoyos a proyectos productivos de acuicultura, maricultura y pesca. Los apoyos federalizados en ese año sumaron otro 40%, dirigidos a proyectos de infraestructura básica de uso común, planes de ordenamiento y estudios diversos. Finalmente el proyecto FIFOPESCA recibió 140 millones de pesos (20%).

⁷ Code of Conduct for the Development of Aquaculture. NACA/FAO. 2001

⁸ En lo sucesivo el Programa de Acuicultura y Pesca será simplemente referido como “el Programa”.

⁹ En lo sucesivo el Programa Alianza para el Campo se denominará indistintamente “Alianza”

1.3 Potencialidades del Programa para responder al entorno

El sector acuícola y pesquero es muy diverso y complejo, y su problemática y requerimientos muy variados. Las características flexibles del Programa han sido cabalmente aprovechadas para apoyar al sector en una amplia gama de formas y acciones. Para lograrlo, se han requerido modificaciones a sus R.O., que a la fecha han sido dos, de las cuales la más importante se publica en el DOF el 5 de agosto del 2004. Mediante estas modificaciones, se pretende apoyar desde proyectos productivos, de infraestructura básica de uso común, acciones de sanidad acuícola de los Consejos Estatales dependientes de la SENASICA en varios estados, programas de inspección y vigilancia pesquera, elaboración de estudios, cursos de entrenamiento, entre otras actividades.

El entorno tiene un importante efecto en las actividades apoyadas por el Programa. Por ejemplo, los pescadores demandan cada vez más opciones productivas ante pesquerías tradicionales sobreexplotadas. Así, el Programa apoyó durante el 2004 un grupo importante de proyectos de cultivo de camarón en jaulas, atendiendo requerimientos sociales de pescadores. Por otro lado el esfuerzo pesquero ya no es sostenible para algunas pesquerías que muestran rendimientos disminuyentes y en creciente conflicto por el acceso en tiempo y espacio a la explotación del recurso. Como respuesta, el Programa está apoyando mayoritariamente en el 2005 la reducción del esfuerzo pesquero mediante el retiro de embarcaciones de la actividad.

La baja rentabilidad es uno de los problemas más importantes del sector, más claramente encontrada en la pesca que en la acuicultura. Por otro lado, existe una importante descapitalización de los productores, y falta de financiamiento. La banca de primer piso usualmente no responde de manera eficiente ante los requerimientos del sector por considerar sus proyectos de alto riesgo. Por ello, la sola existencia del Programa, aportando apoyos a proyectos productivos acuícolas y pesqueros, responde a una necesidad del entorno que rodea al sector.

Atendiendo una necesidad del sector por la agregación de valor al producto pesquero, en gran número en 2003, pero de manera continua hasta el 2005, se apoyaron proyectos como atracaderos integrales y descabezaderos a nivel nacional. Con este mismo enfoque se aprobaron en los tres años proyectos que inciden en la solución de la problemática de una baja o nula infraestructura de redes de frío en el país, con lo cual el productor acuícola y pesquero puede manejar el producto en tiempos y formas más convenientes comercialmente, que le permiten acceder a mejores precios y condiciones de mercado.

Las capturas pesqueras no sostenibles y los problemas de competitividad en algunas flotas, demandan opciones productivas como alternativa a la pesca. Con este objetivo el cultivo de peces marinos y la camaronicultura en jaulas se han apoyado principalmente en el 2004. Ambas opciones productivas se encuentran en diferentes niveles de avance: el cultivo de engorda de peces marinos a nivel comercial requiere la producción masiva de alevín que atienda la demanda de proyectos de engorda, lo cual es básico para que la industria sea sustentable. Este proceso de producción masiva está en proceso y sin duda requiere de apoyos continuos de parte de CONAPESCA por medio del Programa. Por otro lado, la camaronicultura en jaulas marinas es una opción interesante pero aún en proceso de validar su factibilidad, y definir la escala de operación conveniente desde el punto de vista económico y ambiental. Mientras eso no se defina, la promoción de estos sistemas de cultivo debe ser limitada sobre todo en escala, y su desarrollo posterior basado en estudios de capacidad de carga y planeación a largo plazo. Se reconoce que de acuerdo

al número de socios de una cooperativa o grupo, los beneficios económicos se diluyen si el proyecto se aprueba en una escala reducida. No obstante, si los impactos en el ambiente no son conocidos y los proyectos individuales no están incluidos en esquemas de planeación estratégica, aún y exista el justificante económico del proyecto, se recomienda evaluar cuidadosamente futuros apoyos y la escala de los mismos, pues sus efectos individuales sobre el medio ambiente y principalmente su efecto agregado por su réplica pueden tener impactos negativos a mediano y largo plazo.

Se considera que en el futuro el Programa seguirá siendo la principal herramienta de la CONAPESCA para incidir en el fomento, ordenamiento y planeación del desarrollo de las actividades del sector pesquero y acuícola en México.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

2.1 Características generales de los apoyos del Programa: cobertura, resultados acumulados, atención por tipo de productor y ejercicio presupuestal anual

Las R.O. en lo referido al Programa de Acuacultura y Pesca, han sido modificadas en dos ocasiones, respondiendo a necesidades para mejorar los alcances del Programa. La primera modificación publicada en el DOF con fecha 5 de agosto del 2004, modificó el artículo 105 y estableció las siguientes categorías de apoyo del Programa (tipos de apoyo):

- I. *“ Proyectos productivos de acuacultura, maricultura y pesca, con conceptos de inversión*
 - a. *Equipamiento*
 - b. *Capacitación*
 - c. *Consultoría*
 - d. *Investigación, transferencia e innovación tecnológica*
- II. *Proyectos productivos de infraestructura para el desarrollo*
 - a. *Infraestructura comercial*
 - b. *Infraestructura básica de uso común*
 - c. *Muelles y atracaderos integrales*
- III. *Proyecto productivo del Fondo de Reconversión Pesquera del Golfo de México*
- IV. *Formulación de estudios*
- V. *Plan de acciones para el ordenamiento de la actividad acuícola y pesquera*
 - a. *Inspección y vigilancia*
 - b. *Investigación y desarrollo tecnológico*
 - c. *Modernización pesquera*
 - d. *Fortalecimiento de la operación e infraestructura para la reproducción de las especies cultivables*
- VI. *Plan de Acciones para la reducción del esfuerzo pesquero”.*¹⁰

La segunda modificación a las R.O. se publica en el DOF el 9 de junio del 2005, destacando una nueva modificación al artículo 105 que permite la inclusión del Programa Nacional de Acuacultura Rural (PRONAR) a Alianza, lo cual define estos nuevos tipos de apoyo:

¹⁰ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 105

VII. “ Programa Nacional de Acuacultura Rural (PRONAR)

- a. Asistencia técnica
- b. Capacitación
- c. Elaboración de estudios
- d. Infraestructura (obra nueva y rehabilitación)
- e. Equipamiento
- f. Insumos
- g. Módulos demostrativos”.¹¹

Resumiendo los resultados en esta gama de tipos de apoyo, el Cuadro 1 muestra los principales resultados acumulados en los tres primeros años de ejecución del Programa (2005 es avance parcial hasta el mes de agosto). Se indican presupuesto total ejercido, número de proyectos apoyados y entidades federativas involucradas. Es destacable que el Programa se ha convertido en uno de los principales de Alianza para el Campo, asignando apoyos en tres años por arriba de 1,500 millones de pesos, mediante 882 proyectos de diversa índole. El número de entidades federativas involucradas ha ido en aumento también, como resultado de los apoyos federalizados por medio de los convenios de concertación.

Cuadro 1. Resultados acumulados de la ejecución del Programa, periodo 2003-2005

	Presupuesto total ejercido	Número de proyectos apoyados	Número de entidades federativas involucradas
2003	122,051,212	243	17
2004	730,920,000	340	21
2005	656,500,000	299	18
TOTAL	1,509,471,212	882	

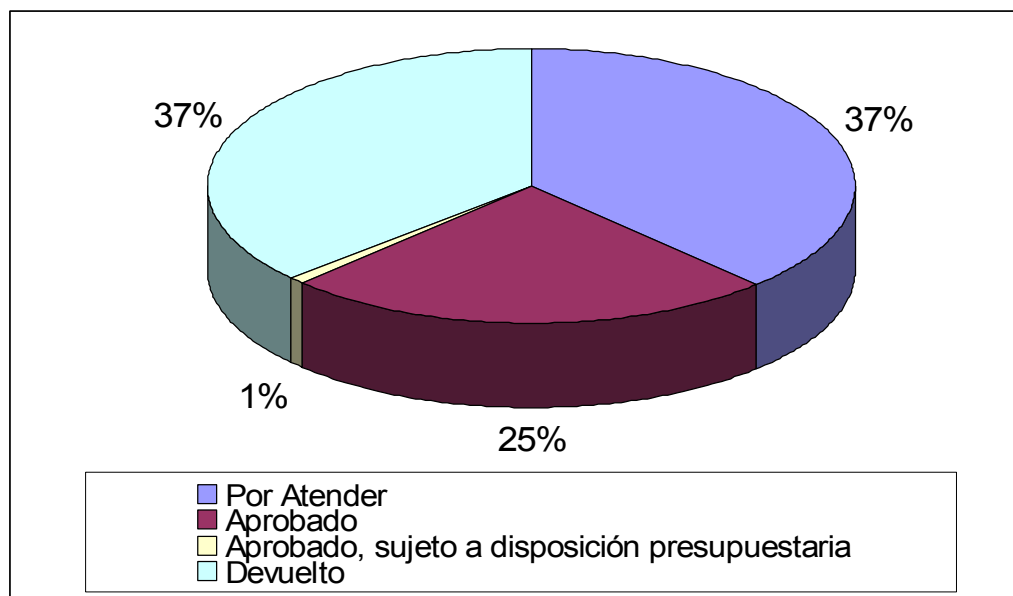
Fuente: Generado a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

2003 y 2004: ejercicio total; 2005: programado y avances hasta agosto.

La cantidad de propuestas de apoyo recibidas es muy alta, y el porcentaje de apoyos es todavía bajo. La Figura 1 presenta una relación de los proyectos productivos recibidos en el 2004 y su resolución. El total de proyectos apoyados en función de los presentados es del 25%. No existe información con la cual se pueda calcular estadística similar para los recursos federalizados. Dado lo numeroso del sector acuícola y pesquero del país y sus requerimientos, es deseable que esta cobertura de apoyos del Programa crezca, para lo cual es necesario contar con un Programa mas fuerte y con más recursos cada año, que opere buscando impulsar las actividades comerciales pero también promoviendo el desarrollo de las comunidades más marginadas del país. Del 2003 al 2004 el Programa creció significativamente (casi 6 veces) en su presupuesto; sin embargo en 2005 fue recortado en 11% por las razones ya discutidas. Se considera importante que el Programa regrese a su crecimiento anual, lo que permitirá incidir con mayor cobertura y mejores apoyos a la solución de los problemas normativos, de fomento y planeación del sector.

¹¹ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 105

Figura 1. Proyectos productivos 2004: apoyados, rechazados, por atender y aprobados condicionados



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

En cuanto a la tipificación de los beneficiarios, la única información disponible indica que el apoyo de la CONAPESCA se distribuyó en el 2004 en un 43% entre beneficiarios de alta y muy alta marginación, de acuerdo a la clasificación de CONAPO, y el restante 57% para beneficiarios ubicados en zonas de media o baja marginación. La atención a beneficiarios prioritarios (alta y muy alta marginación) se incrementó del 38% en el 2003. Sin embargo se considera que puede ser mejorado sustantivamente.

En relación al ejercicio presupuestal por año, los cuadros 2 y 3 presentan los resultados para el 2004 y avances hasta agosto del 2005 respectivamente, indicando montos autorizados, radicados y ejercidos. Se puede apreciar que en la ejecución del Programa en 2004, la CONAPESCA radicó y ejerció el 99.9% del presupuesto autorizado. En los avances del ejercicio presupuestal del 2005 se observa que hasta agosto se ha radicado el 51.3% del monto autorizado, y se ha ejercido el 39%, en un total de 299 acciones. La revisión presupuestal indica que, a diferencia de otros programas de Alianza, en el de Pesca y Acuacultura los procedimientos implementados han permitido radicar y ejercer el total del presupuesto que cada año el proyecto recibe, lo cual se considera un importante logro.

Cuadro 2. Resultados del ejercicio presupuestal anual 2004 del Programa. Montos en miles de pesos mexicanos*

Entidad Federativa	No. proyectos	Monto autorizado	Monto radicado	Monto ejercido	Por ejercer
Baja California	16	16,405	16,405	16,405	-
Baja California Sur	37	80,771	80,771	80,765	0.0063
Campeche	23	35,044	35,044	35,044	-
Colima	2	2,785	2,785	2,785	-
Chiapas	12	33,690	33,690	33,690	-
Edo. de México	1	0.15	0.15	0.15	-
Guerrero	1	0.13	0.13	0.13	-
Hidalgo	7	7,431	7,431	7,431	-
Jalisco	6	4,777	4,777	4,777	-
Morelos	4	2,332	2,332	2,332	-
Michoacán	11	8,749	8,749	8,749	-
Nayarit	21	31,328	31,328	31,328	-
Nuevo León	7	0.49	0.49	0.49	-
Oaxaca	15	12,647	12,647	12,647	-
Puebla	1	0.304	0.304	0.304	-
Quintana Roo	4	2,686	2,686	2,686	-
Sinaloa	49	108,254	108,254	108,254	-
Sonora	49	122,284	122,284	122,284	-
Tabasco	20	47,504	47,504	47,504	-
Tamaulipas	9	8,129	8,129	8,129	-
Veracruz	5	2,427	2,427	2,427	-
Yucatán	37	33,471	33,471	33,471	-
FIFOPESCA	1	140,000	140,000	140,000	-
Estudio Compet.	1	-	-	-	-
Total Acciones	339	701,796	701,796	701,790	0.0063

Fuente: Generado a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

* Cierre al 14 de enero del 2005

Cuadro 3. Avances hasta el mes de agosto del ejercicio presupuestal anual 2005 del Programa. Montos en miles de pesos mexicanos*

Entidad Federativa	No. proyectos	Monto autorizado	Monto radicado	Monto ejercido	Por ejercer
Baja California	5	14,593	5,988	0.00	5
Campeche	38	55,360	7,311	3,586	38
Colima	2	2,000	0.00	0.00	2
Chiapas	13	19,054	8,891	3,209	13
Chihuahua	1	0.616	610.246	0.00	1
Guanajuato	1	0.721	0.00	0.00	1
Guerrero	1	1,200	1,200	0.00	1
Hidalgo	1	2,681	2,681	0.00	1
Michoacán	2	3,412	1,250	0.00	2
Nayarit	3	5,435	4,435	0.00	3
Nuevo León	1	0.057	57.5	20.165	1
Oaxaca	12	12,000	0.00	0.00	12
Quintana Roo	8	9,372	2,372	0.00	8
Sinaloa	48	80,761	30,634	23,416	48
Sonora	79	109,440	81,743	73,656	79
Tabasco	11	17,844	10,038	4,637	11
Tamaulipas	60	93,733	68,233	63,986	60
Veracruz	13	14,691	2,191	0.00	13
Total Acciones	299	442,971	227,640	172,512	

Fuente: Generado a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

* Corte al 19 de agosto del 2005

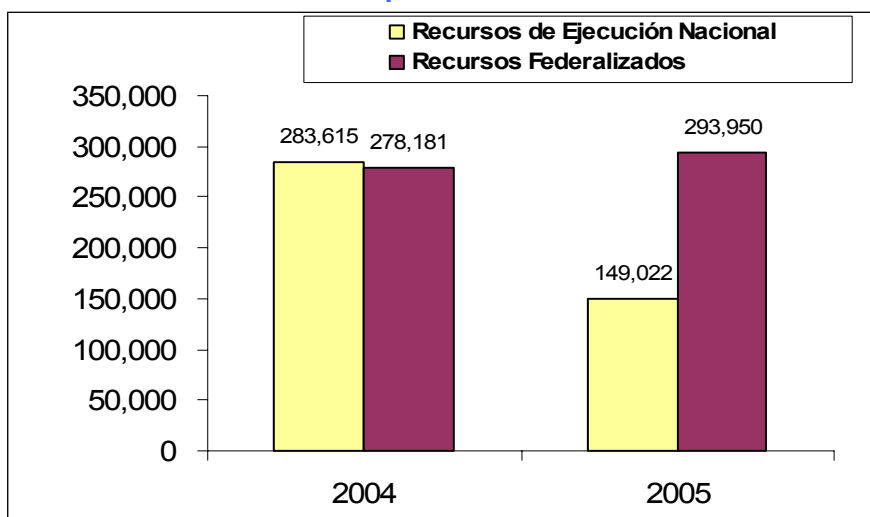
2.2 Evolución de la inversión en el Programa y principales componentes apoyados

El Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza se ha convertido en tan solo tres años, en uno de los principales programas de Alianza para el Campo, de acuerdo al presupuesto total ejercido y sus alcances. La evolución de la inversión es la siguiente: en el año 2003, primero del Programa, se asignaron apoyos por un total de 122.051 millones de pesos en 243 proyectos. Este año se caracteriza porque se replican “proyectos tipo” como los atracaderos integrales y centros de descabezado, en varios estados del país.

2004 fue un año muy importante por varias razones: inicialmente porque el presupuesto del Programa aumentó significativamente alcanzando un total de 730.92 millones de pesos (incluyendo gastos de operación y seguimiento a proyectos), distribuidos en un total de 340 proyectos, incluyendo apoyos federalizados. Este año es también importante pues marca la incorporación formal de los requerimientos de los gobiernos estatales al Programa, mediante los anexos técnicos de Convenios de Coordinación. Estos apoyos se enfocan a dos áreas principales: planes de acción para el ordenamiento acuícola y pesquero, e infraestructura básica de uso común (en esta categoría se financiaron algunos proyectos de investigación). Los recursos de Alianza asignados a estos convenios de coordinación son casi iguales a los asignados para el componente de ejecución nacional, es decir, proyectos productivos. Para el año 2005 el Programa tiene un presupuesto total aprobado de 656.5 millones de pesos, del cual hasta el mes de agosto se han comprometido 442.97 millones. En este año surge una línea prioritaria de apoyo que refleja una clara política pesquera, orientada a la reducción del esfuerzo pesquero, el cual ha recibido el 47% del total de apoyos.

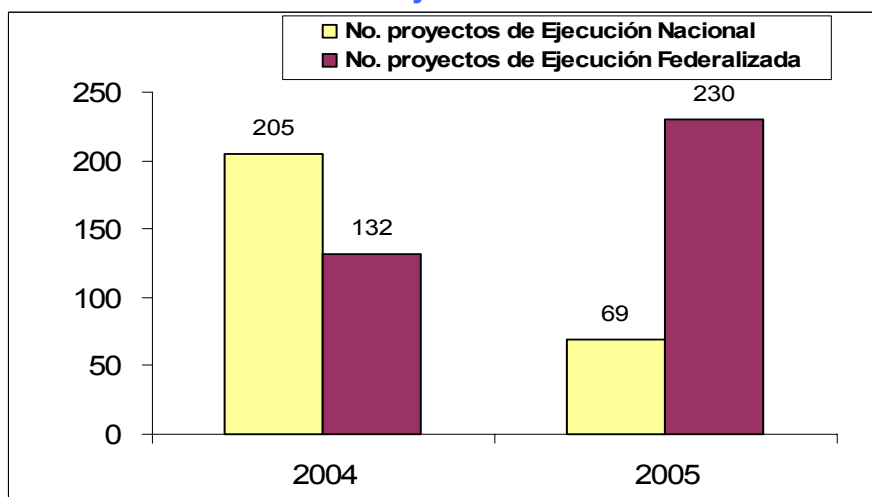
Las Figuras 2 y 3 muestran la evolución en la distribución de recursos entre proyectos de ejecución nacional y federalizada, para los años 2004 y 2005. Se observa que en el proceso evolutivo del Programa se asigna un cada vez más creciente rol a los Estados en la ejecución, seguimiento y la definición de las prioridades de apoyo del Programa, reflejado en la proporción de los recursos asignados directamente a las entidades federativas.

Figura 2. Evolución en la distribución de recursos del Programa en 2004-2005: monto total asignado a proyectos de ejecución nacional y federalizada
Miles de pesos mexicanos



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.
2005 es avance hasta el mes de agosto.

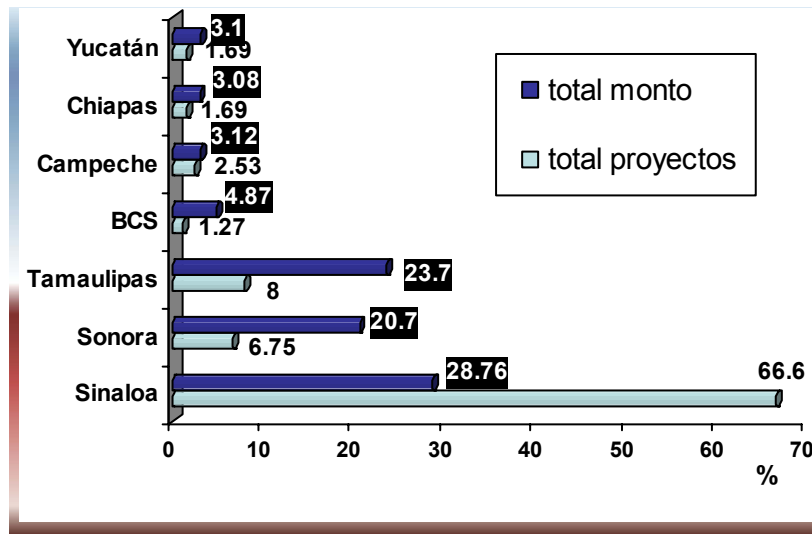
Figura 3. Evolución en la distribución de recursos del Programa en 2004-2005: número de proyectos de ejecución nacional y federalizada



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.
2005 es avance hasta el mes de agosto

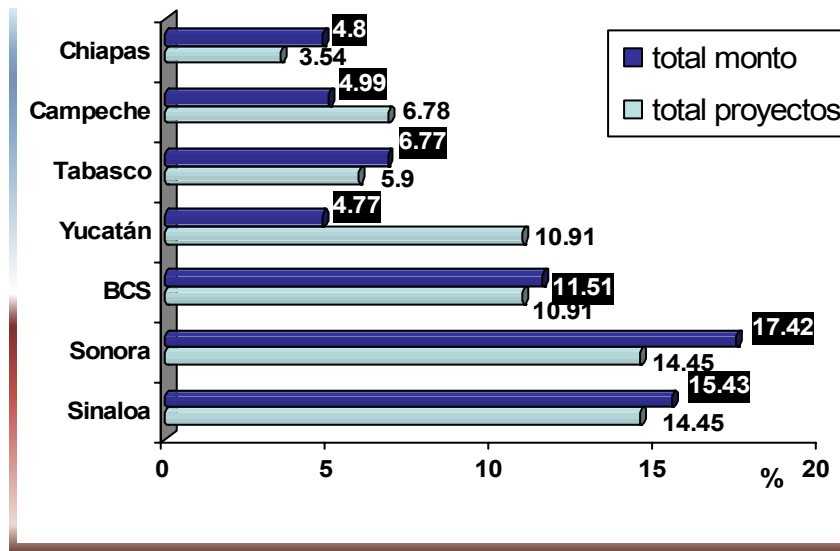
Las Figuras 4-6 ilustran la evolución de la inversión en el Programa, para los principales Estados apoyados (en número total de proyectos, y monto total) para los años 2003-2005. Los valores para 2005 son avances hasta agosto.

Figura 4. Distribución de recursos del Programa en 2003 en proyectos productivos: estados con mayor porcentaje de apoyos (número de proyectos y monto total)



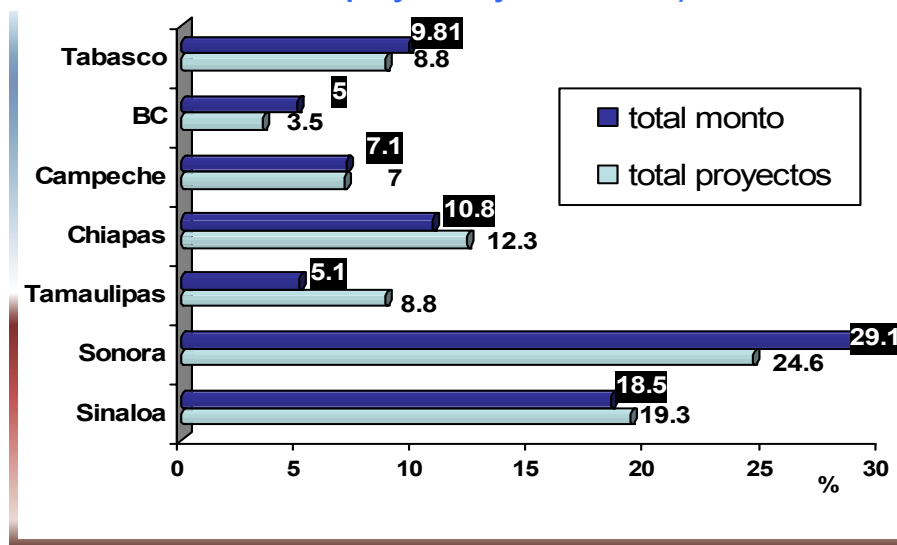
Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

Figura 5. Distribución de recursos del Programa en 2004 en proyectos productivos: estados con mayor porcentaje de apoyos (número de proyectos y monto total).



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

Figura 6. Distribución de recursos del Programa en 2005 en proyectos productivos: estados con mayor porcentaje de apoyos (número de proyectos y monto total)



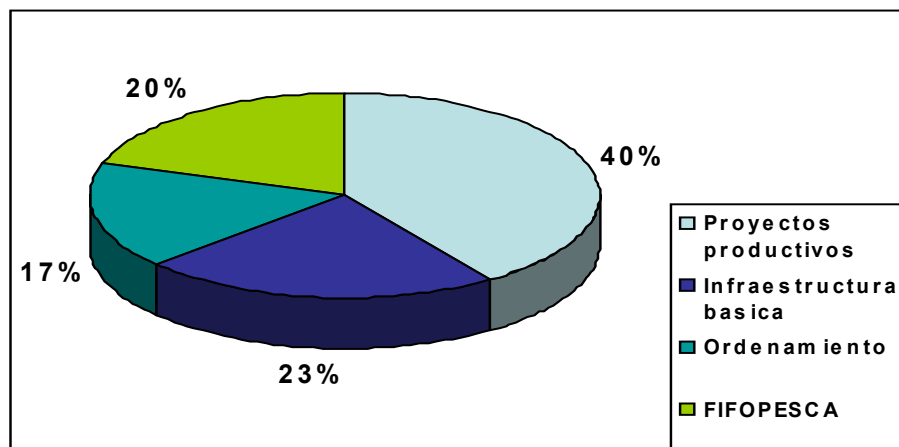
Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.
2005 es avance hasta el mes de agosto.

Se observa un importante avance en la distribución de los recursos para proyectos productivos. En 2003 y dados los reducidos tiempos de ejecución del Programa, Sinaloa y Sonora recibieron en conjunto el 73% de los proyectos totales, con casi la mitad de los recursos anuales. En 2004 estos dos estados significan casi el 30% del total de proyectos y 33% del monto total. Entonces, si bien Sinaloa y Sonora han bajado en porcentaje total de apoyos recibidos, siguen siendo los estados con más presencia tanto en número de proyectos como en monto total. En los avances del 2005 conjuntamente representan el 43% del total de proyectos apoyados, captando el 47% del presupuesto del Programa para proyectos productivos. Es deseable que en el mediano plazo estos porcentajes disminuyeran un poco más, pero para ello se tendría que dar un desarrollo de la industria en el resto del país, que a la fecha es aún incipiente. Considerando que Sinaloa y Sonora son los productores acuícolas principales, estos apoyos deben consolidar a sus industrias acuícolas comerciales y pesqueras y principalmente, los recursos asignados a empresas en ambos estados se considera podrán reflejar impactos en menor tiempo, dada la gran experiencia acuícola existente en la región.

Principales componentes apoyados

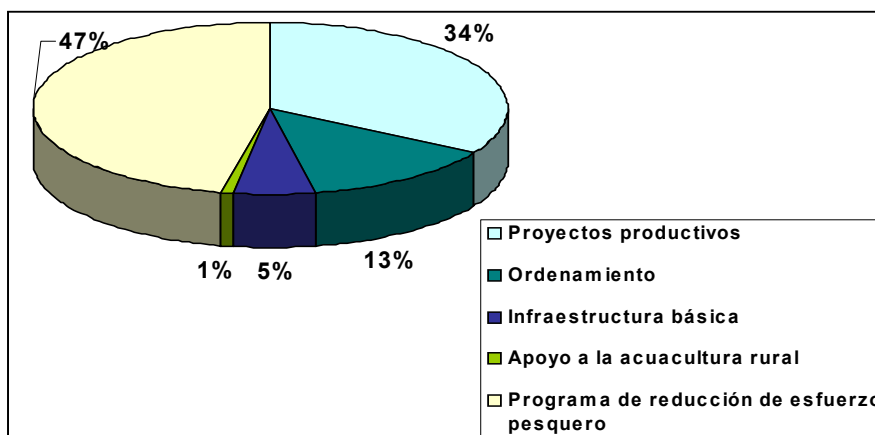
Las Figuras 7 y 8 muestran la distribución del presupuesto en 2004 y 2005 (avances hasta agosto) por línea de apoyo, donde se puede apreciar que los proyectos productivos de pesca, acuicultura y maricultura recibieron el 40% del total de apoyos del 2004, seguidos por proyectos de infraestructura básica de uso común. Al avance hasta agosto del 2005, los proyectos de reducción de esfuerzo pesquero significan el 47% del recurso ejercido y los proyectos productivos el 34%. El análisis de líneas de apoyo durante los tres años muestra que ha habido apoyos prioritarios diversos, con los enfoques pesqueros dominando 2003 y 2005, y en 2004 un fuerte desarrollo a proyectos acuícolas. El apoyo a FIFOPESCA se considera que significará principalmente más desarrollo acuícola.

Figura 7. Distribución de recursos del Programa en 2004 por línea de apoyo



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

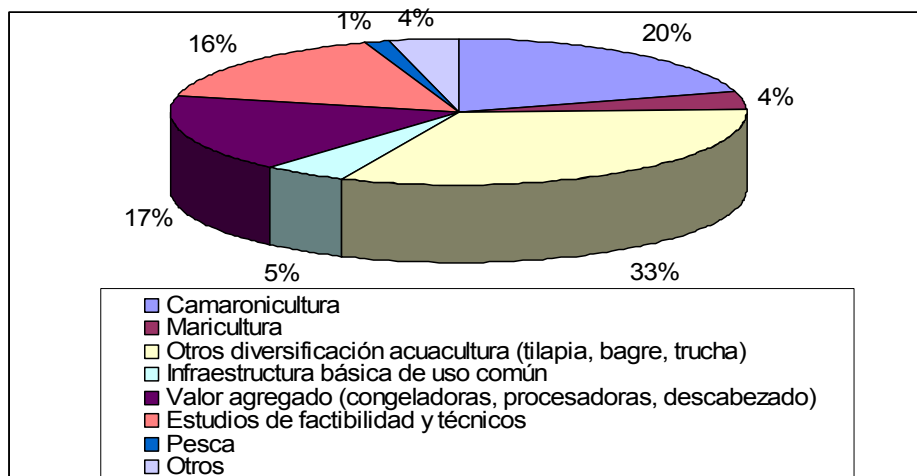
**Figura 8. Distribución de recursos del Programa en 2005 por línea de apoyo
Avance al mes de agosto**



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

La Figura 9 muestra una clasificación más detallada de la distribución de apoyos a proyectos en el 2004, por línea prioritaria. Se hace una diferenciación por especie acuícola, por tipo de proyecto de infraestructura básica de uso común (de valor agregado u obra mayor como escollera y desazolve). Los resultados indican apoyos principalmente a proyectos productivos de acuicultura a especies como bagre, tilapia, trucha con un 33% del total de proyectos apoyados. Sobresale en este porcentaje los proyectos de cultivo de tilapia, que han posicionado a este cultivo como una actividad en detonación a nivel comercial en el país. Los proyectos productivos de camaronicultura siguen en segundo lugar, seguidos por los de agregación de valor y estudios de factibilidad y de ordenamiento.

Figura 9. Distribución de apoyos en 2004 a proyectos productivos por línea prioritaria



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

El análisis de la evolución de las inversiones del Programa, que inciden en los impactos generados tanto de primer como de segundo nivel, se desarrolla de varias formas. Inicialmente, el Cuadro 4 muestra la evolución en la distribución de los apoyos para proyectos productivos, entre las dos grandes áreas del sector: acuicultura y pesca, para los años 2003, 2004 y avance 2005 hasta agosto (en este último año solo se tuvo información de número de proyectos y no de monto).

Como se aprecia, en el 2003 el sector pesca recibió apoyos mayoritarios, con un 73% del total de proyectos productivos aprobados que significó el 60% del presupuesto total anual ejercido. En 2004 la prioridad de la CONAPESCA se vuelve hacia la acuicultura, a la cual se le aprueban el 77% del total de proyectos, asignándole el 68% del monto total ejercido.

Cuadro 4. Evolución de la distribución de los apoyos del Programa entre las áreas de acuicultura y pesca, para proyectos productivos en los años 2003 y 2004. Monto total (millones de pesos mexicanos) y número de proyectos

Sector	2003				2004				2005	
	No. proyectos	%	Monto total	%	No. proyectos	%	Monto total	%	No. proyectos	%
Pesca	178	73,2	72,748	59.6	46	23.4	83,281	32	31	54.3
Acuicultura	65	26.8	49,301	40.4	151	76.6	176,573	68	26	45.7

Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

En los avances hasta agosto del 2005, proyectos de pesca y acuicultura han sido apoyados en número en proporciones similares (no hay información para analizar las distribuciones en monto). La acuicultura recibe de manera acumulada (2003 más 2004) un 59% del total de los apoyos, y el sector pesca un 41%.

El Cuadro 5 muestra la distribución de los recursos asignados a proyectos productivos acuícolas en el 2004. Se contrastan los resultados del ejercicio anual del Programa para las dos principales especies: camarón, de importancia comercial y cuya industria ha manifestado los crecimientos más rápidos para acuicultura en México en los últimos 10 años, y tilapia, especie que se está apoyando fuertemente como pivote de la diversificación productiva comercial en el país. Los apoyos para proyectos de camarón son para nuevas granjas y la intensificación y modernización de otras ya establecidas. Para el caso de proyectos de tilapia, son casi en su totalidad apoyos para proyectos de nueva creación.

Cuadro 5. Proporción de los apoyos totales a proyectos productivos acuícolas en el 2004, correspondientes a las dos principales especies: camarón y tilapia. Monto total (millones de pesos mexicanos) y número de proyectos

Organismo	Número de proyectos	% *	Monto total	% *
Camarón	30	20	66.32	38
Tilapia	90	60	87.42	50

Fuente: Generado a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

* Del total de apoyos asignados y número de proyectos, que incluyen camarón, tilapia y otras especies.

Se observa que en número, los apoyos a proyectos productivos acuícolas en el 2004 fueron principalmente dirigidos hacia la tilapia, asignándole 60% del total de proyectos y 50% del total del presupuesto asignado en acuicultura. Proyectos de cultivo de camarón por su parte significan el 20% del total de proyectos apoyados, correspondiente al 38% del monto total de apoyos. De este total ejercido en la camaronicultura a nivel nacional, el 43% fue asignado al estado de Sonora para apoyar principalmente el establecimiento de nuevas granjas. En este caso se apreció una adecuación de la política general de la CONAPESCA en relación a la camaronicultura: si bien la política nacional fue de no apoyar la camaronicultura prioritariamente, sí se apoyaron inclusive nuevos proyectos en Sonora, Tabasco y Campeche, contrastando con Sinaloa donde la decisión es mejorar la operatividad de las empresas actuales más que promover el establecimiento de nuevas granjas. Los proyectos productivos de camarón apoyados en Sinaloa fueron para cultivo en jaulas marinas.

De acuerdo a las apreciaciones del evaluador nacional en las visitas a los Estados, tanto los apoyos para cultivo de camarón como aquellos destinados a tilapia impactarán las estadísticas nacionales de producción acuícola en uno o dos años como máximo, cuando los proyectos estén establecidos al 100% de su capacidad, se hayan pasado las etapas críticas de la curva de aprendizaje de los productores, y los proyectos arranquen operaciones en los tiempos correctos en el año, de acuerdo a los requerimientos biológicos y de temperatura ambiental. Se encontraron en las visitas al campo proyectos operando y con exitosas producciones iniciales, las cuales se consolidarán en uno o dos años como máximo. Sin embargo también se evidenció retrasos en el inicio de operaciones, como resultado de la tardía liberación de recursos en el ejercicio 2004.

Capítulo 3

Evaluación de la gestión del Programa en temas relevantes

La evaluación cuyos resultados se presentan en este documento permitió captar, de manera directa, una amplia gama de opiniones del sector acuícola y pesquero de México incluyendo representantes gubernamentales, generadores de proyectos acuícolas, por beneficiarios del Programa, representantes de productores y consultores. Dentro de esta riqueza de perspectivas, experiencias y enfoques, sobresalieron tres percepciones comunes respecto de la operación del Programa de Acuicultura y Pesca:

- 1) El Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza para el Campo fue muy bien recibido por el sector acuícola y pesquero en México. Aún desde el punto de vista de quienes no se han visto favorecidos con apoyos, existe una opinión general positiva del Programa por su sola existencia y la posibilidad de acceder a apoyos.
- 2) En 2004 se evidenció una tardía asignación y liberación de recursos del Programa, aspecto común a la administración pública que se encuentra fuera del control de CONAPESCA. En proyectos productivos la oportuna liberación de recursos es crítica para alcanzar el éxito: proyectos que reciben apoyos desfasados de los tiempos convenientes biológicamente, arrancan con desventaja difícil de contrarrestar o tienen que esperar hasta el siguiente año para iniciar operaciones. Proyectos de infraestructura básica apoyados con retraso al tiempo en que se sometieron a concurso, corren el riesgo de encontrar los costos de insumos incrementados. Es sin embargo importante mencionar que esta situación se está corrigiendo hasta donde es posible para CONAPESCA y SAGARPA, como lo muestra la revisión del ejercicio presupuestal en 2005, analizado más adelante.
- 3) Se encontró un escenario a nivel nacional con incertidumbre en funcionarios, productores y beneficiarios potenciales. Incertidumbre en el presupuesto final aprobado para el Programa, que afecta los tiempos de apertura de ventanilla, pero también en el tiempo efectivo de apertura de las ventanillas y en el proceso de evaluación de los proyectos.

El presupuesto para el Programa en 2005 se vio afectado por un factor fuera del control de CONAPESCA: la controversia constitucional presentada por el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dado que esta controversia no se ha resuelto, los el presupuesto federal se vio significativamente afectados en cuanto a montos disponibles y la incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos. Por ello, el presupuesto total en 2005 es de 656.5 millones de pesos, 11% inferior al asignado en 2004.

Los elementos mencionados constituyeron de alguna manera el contexto operacional que debe ser tomado en cuenta al momento de analizar la gestión Programa que es materia del presente capítulo.

3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa

Acuicultura y Pesca es un sector muy diverso, dinámico y complejo. La CONAPESCA aprovecha la flexibilidad del Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza Contigo para atender las diferentes necesidades del sector, entre ellas: ordenamiento, inspección y vigilancia, infraestructura básica de uso común, estudios y proyectos productivos, reducción de esfuerzo pesquero.

En general se observa que la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa y su aprovechamiento por los usuarios y funcionarios, está mejorando y se notan avances continuos. En la medida en que los funcionarios, productores y sus organizaciones se apropien de los conceptos clave, se derivarán acciones consensadas y de más largo plazo y será posible observar mayores impactos. Hay varios elementos de Alianza para el Campo como Desarrollo de Capacidades, que es deseable encontrar con más presencia en el desarrollo del Programa a corto plazo.

Un concepto clave del diseño de Alianza es el financiamiento de inversiones integrales, en el cual existen importantes áreas de mejora aun. La evaluación encuentra igualmente áreas de mejora en la instrumentación de los siguientes conceptos claves del diseño del Programa:

- Esquemas de planeación apropiados a nivel estatal, por CSP prioritarios y regiones
- Establecimiento de planes rectores y proyectos detonantes

Un punto destacable es el uso del proyecto como instrumento base en la evaluación de solicitudes de apoyo para proyectos productivos. Se constató que en la totalidad de los casos es mediante un proyecto como se registra una postulación para obtener apoyo del Programa. Esto se ha reforzado gracias a que se ha cubierto una de las recomendaciones de la evaluación 2003: crear un mercado (oferta) de mejor calidad y en mayor número, de profesionistas capacitados en la elaboración de proyectos. A finales de 2004 CONAPESCA desarrolló talleres nacionales de selección y entrenamiento de formuladores de proyectos, con una capacitación de alta calidad a cargo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Fundación Chile y FIRA entre otros.

Se considera que hay un área de mejora importante en la inserción del proyecto productivo en esquemas de planeación a mediano y largo plazo, y no como elemento aislado de inversión o apoyo en el corto plazo, tanto a nivel federal como estatal. Es un hecho que siempre existirán buenos proyectos, innovativos y sustentables, que probablemente no estén considerados en planes de desarrollo del sector al momento de ser presentados, lo cual no debe ser estrictamente un criterio de eliminación. También se reconoce que no toda inversión es con criterios de mediano y largo plazo, pues hay ciertos proyectos que tendrán un efecto principal en el corto plazo y se diluirán con el tiempo. Pero debe haber los elementos de planeación a la mano bajo los cuales el tomador de decisión en el gobierno sustente la evaluación de estos casos excepcionales.

3.2 Avances en el proceso operativo del Programa

La evaluación 2003 reportó una deficiente difusión y promoción del Programa. Al respecto se encontraron importantes mejoras: el proceso de difusión es más amplio, utilizando la página web de CONAPESCA y material gráfico colocado en las Delegaciones estatales de SAGARPA. Menos del 10% de los entrevistados y encuestados manifestaron un proceso de difusión deficiente. En la página web de CONAPESCA, la sección del Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza para el Campo ha sido mejorada significativamente, incorporando información reciente, y dando guías de apoyo para presentación de solicitudes. También se ha atendido en la página web aspectos importantes para los usuarios: se proporciona un teléfono para quejas y un contacto electrónico para cualquier duda. Se recomienda que en el material para la difusión del Programa que se envía a las Subdelegaciones de Pesca y Acuacultura de la SAGARPA, se den todos estos detalles para canalizar quejas y sugerencias de usuarios.

Durante el primer cuatrimestre de 2004 la incertidumbre por parte de CONAPESCA por el desconocimiento del presupuesto definitivo asignado al proyecto, tuvo dos efectos. Inicialmente se retrasó hasta el segundo cuatrimestre del año la apertura de la ventanilla de recepción de solicitudes para proyectos productivos, lo que a su vez forzó a que la mayoría de los apoyos fueran liberados en el último cuatrimestre del año. Ante esta situación, en los primeros meses del año no hay la posibilidad de someter proyectos al Programa y asignar recursos a los proyectos aprobados. Para resolver esta situación, la CONAPESCA siguió la estrategia de que los proyectos dictaminados como aprobados en el ejercicio anterior pero que no alcanzaron presupuesto, son llevados al siguiente año con la categoría de condicionados a la liberación de fondos, y son apoyados con el presupuesto recibido en los primeros meses. Todos estos detalles internos operativos y principalmente de presupuesto son generalmente desconocidos por el sector.

La revisión del Estado del Ejercicio Presupuestal SAGARPA al 30 de junio de 2005, muestra que de un presupuesto 2005 originalmente autorizado de 1,133 millones de pesos para el Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza, el presupuesto anual modificado es de 656.5 millones, correspondiente al 58%. Este presupuesto reducido impone ajustes a la planeación y alcances del Programa. Si se toma en cuenta que el Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza es el más importante elemento del gobierno federal, ejecutado por CONAPESCA, para fomentar el desarrollo de la actividad, se considera que se debe seguir apoyando prioritariamente.

En cuanto a tiempos de asignación presupuestal en el año, se observó en el 2005 un escenario diferente al de 2004 y que ayudará a resolver la problemática de la liberación tardía de recursos. Al 30 de junio de 2005 se han ejercido 396.9 millones de pesos, de 398.2 programados, quedando para el segundo semestre el 39.32% del presupuesto 2005 aprobado. La calendarización bimestral del presupuesto para el periodo restante julio-diciembre 2005 asigna montos muy parecidos (entre 80 y 90 millones de pesos) en esos tres periodos del año. Es así que en 2005 se distribuyó el presupuesto de manera más uniforme, inclusive con un mayor ejercicio en el primer semestre del año.

Es destacable el esfuerzo desarrollado por CONAPESCA para implementar acciones que se necesitaron para arrancar el Programa en 2003 y en tan corto tiempo eficientarlo operativamente. Si bien hay áreas operativas con oportunidades de mejora, el Programa ha evolucionado de manera correcta. Durante 2004 se siguieron ajustando aspectos importantes para la operación, el más importante fueron las modificaciones a las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto del 2004, con la intención de ajustar el Programa para que responda de mejor manera a las necesidades

del sector. Por otra parte, se continúan reforzando los equipos de trabajo responsables del Programa en CONAPESCA.

En esta evaluación se dió especial seguimiento durante las visitas a los Estados a la operación de las Comisiones de Regulación Seguimiento (CRyS) y al desarrollo correcto de sus funciones. Puede concluirse que se han constituido las CRyS correspondientes para todos los proyectos que recibieron apoyos en 2003 y 2004. Sin embargo, por exceso de trabajo del personal en las Subdelegaciones de Pesca con mayor número de proyectos (Sinaloa y Sonora, por ejemplo) se encontraron periodos de varios meses en que las CRyS no dieron seguimiento adecuado a los apoyos y por ello no hay actas. Se comprobó que estos periodos de falta de acompañamiento a los apoyos han sido aprovechados por los beneficiarios para no cumplir con sus compromisos y para modificar el destino final aprobado de los apoyos. Esto es un importante hecho que se considera se debe corregir a la brevedad posible. En algunos casos a nivel nacional no existe el acta de finiquito de proyecto de la CRyS.

CONAPESCA ha alcanzado logros importantes en la resolución del desfase entre el tiempo de asignación de recursos y el de ejecución del proyecto. La estrategia se ha enfocado en el tiempo total de formalización de los apoyos, que ha sido reducido a entre 30 y 40 días a partir de casi 80 días en promedio en 2003.

Un importante número de proyectos de atracaderos integrales aprobados en el 2003 se finiquitaron hasta el primer cuatrimestre del 2005. Se reconoce que los proyectos aprobados en el 2003 surgen cuando inicia también el aprendizaje del manejo del Programa, su regulación y seguimiento, sin embargo este retraso es demasiado grande para el caso de los atracaderos integrales con problemas de finiquito. El análisis de campo encontró que la constructora que desarrollaría estos proyectos, no finiquitó la obra en los tiempos comprometidos, argumentando que la liberación de recursos se hizo muy tarde y que hubo aumentos en los precios de insumos, especialmente el acero. Se evidencia que la CONAPESCA y los beneficiarios de estos proyectos tipo no tuvieron elementos legales para presionar a las constructoras a cumplir con sus compromisos en tiempo y forma. La solución a estos problemas tiene que atacar ambos orígenes del problema: en primera y como ya se ha analizado, liberar en tiempos más cortos los recursos para proyectos apoyados. Complementariamente se recomienda que en el caso de los proyectos de infraestructura básica de uso común, se requieran fianzas dobles a las constructoras: una por el 100% del anticipo para el inicio de la obra y una por el 10% del valor total de la obra la cual se liberará un año después del término de la obra, como protección ante vicios ocultos. El exigir fianzas de esta forma para este tipo de obras está indicado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El proceso de licitación de obras de infraestructura básica de uso común se percibe en algunos estados como muy burocrático y tedioso. Sin embargo está así estipulado por Ley y por ello se recomienda no se flexibilice.

El proceso de recepción de proyectos ha sido mejorado. Durante 2004 se recibieron proyectos tanto en las ventanillas de las Subdelegaciones de Pesca de la SAGARPA, como en las oficinas centrales de CONAPESCA en Mazatlán, lo cual no era eficiente ni deseable en función de transparencia operativa. Para el 2005 no se recibieron proyectos productivos en oficinas centrales, sino las ventanillas de recepción en las Subdelegaciones estatales fueron el vínculo para la presentación de proyectos. En estas representaciones se hace una primera revisión de proyectos, para asegurar que los que se envíen a CONAPESCA lleven toda la documentación requerida. Esto es importante, pues proyectos incompletos no deben ser aceptados desde los estados.

Sin embargo, hay margen de mejora en el control y registro a nivel nacional de los proyectos recibidos, el cual sigue siendo en papel y se considera debe ser ya electrónico. Se recomienda por ello implementar un sistema nacional de captura electrónica de proyectos productivos. No se requiere un sistema complejo, sino básicamente uno que permita generar un registro de captura de las características principales del proyecto aceptado, y electrónicamente le genere una ficha interna de control y a la vez produzca para el productor o postulante un documento que constate la recepción del proyecto para evaluación. Es claro que en los estados se ingresaría al sistema solo el proyecto que se haya revisado tuviera todos los elementos requeridos. Un sistema electrónico de registro de solicitudes de apoyo asegura un registro exacto en tiempo y hora del proyecto, permite generar estadística base de este componente operativo y estandarizar los procedimientos a nivel nacional. Además, y de manera importante, permite mejorar la transparencia de la operación interna del Programa.

Este sistema propuesto complementarían un sistema electrónico interno que actualmente CONAPESCA ya utiliza, lo cual se considera un importante acierto. Ese sistema se llama "Sistema de control de proyectos productivos (SCPP)", fue desarrollado en 2003 y está aun en perfeccionamiento. Mediante este sistema se dá ingreso electrónico a los proyectos en oficinas centrales, y se permite controlar sus fechas de avances hasta su dictamen final. La diferencia entre el SCPP y el sistema que se recomienda implementar es que este último se instalaría en las ventanillas receptoras de documentos en cada estado, para el control electrónico a nivel nacional de la recepción de proyectos en las ventanillas. Dado que cada proyecto debe recibir un número de folio que solo en las oficinas centrales se puede determinar, esa captura inicial llevaría un código preliminar el cual sería cambiado cuando en oficinas centrales se recibiera electrónicamente el proyecto. El seguimiento del proyecto en oficinas centrales continuaría mediante el SCPP.

El proceso de evaluación de proyectos se considera correcto, pero se recomienda analizar algunas posibles modificaciones considerando el crecimiento del Programa y la posibilidad de lograr procesos internos más transparentes.

- Proyectos productivos: el proceso de evaluación ex-ante que CONAPESCA ha implementado es correcto y cuidadoso al proporcionar una real y calificada evaluación de los proyectos. Sin embargo se hacen algunas apreciaciones que se consideran importantes.

Los proyectos sometidos pasan por tres filtros o evaluaciones antes de una decisión final, dos de ellas de carácter técnico y una que asegura que el proyecto esté alineado con políticas prioritarias acuícolas o pesqueras a nivel nacional. El dictamen final de aprobación de proyectos (técnico/financiero) es efectuada por un evaluador externo contratado como agente técnico: FIRA. Al respecto se recomienda reflexionar y decidir modificaciones, en base a dos puntos: a) la pertinencia de que FIRA sea el único dictaminador final de todos los proyectos (que significó en 2004 evaluar 205 proyectos productivos en un período de 45 días), habiendo otras Instituciones que al igual que FIRA tienen el conocimiento técnico y la capacidad para efectuar evaluaciones financieras. El que FIRA tome el rol único de dictaminador final es riesgoso también por el exceso de trabajo cuando el Programa crezca aun más; b) FIRA en algunos casos financia parcialmente algunos proyectos sometidos y apoyados, especialmente en el noroeste del país. No se considera pertinente en estos casos esta doble participación, inicialmente como evaluador ex-ante y también como co-financiador de proyectos. Es precisamente en la región noroeste donde existen otras Instituciones con experiencia y con capacidad de evaluación técnica y financiera

de proyectos que pueden asistir en el dictamen final de proyectos.

- Proyectos de infraestructura básica y planes de ordenamiento: los apoyos federalizados son evaluados y dictaminados por el área de CONAPESCA correspondiente, en un proceso que se considera correcto.

3.3 Evolución del proceso de asignación de recursos

La CONAPESCA ha definido cuales son las prioridades a nivel nacional de su política pesquera y acuícola, lo cual es una importante guía rectora. Los temas prioritarios para asignación de recursos son reconversión productiva, diversificación en la producción, integración de cadenas agroalimentarias, en este caso de pesca y acuicultura, y reducción del esfuerzo pesquero. En acuicultura, nuevas granjas de camarón son apoyadas solo de manera secundaria (si bien se siguen apoyando), recibiendo prioridad la maricultura, el cultivo de tilapia y la intensificación de unidades productivas de cultivo de camarón existentes. Las visitas a los Estados permitieron captar la preocupación a nivel estatal de que las políticas nacionales no siempre coinciden en tiempos y formas con los objetivos particulares del Estado. Se recomienda por ello reforzar el proceso actual de consulta y discusión con los gobiernos estatales.

En la asignación de apoyos existe siempre la disyuntiva entre incorporar nuevos beneficiarios o apoyar nuevamente a beneficiarios que han sido exitosos como sujetos de apoyo. La cartera actual de apoyos combina ambos casos, cargada hacia la incorporación de nuevos beneficiarios.

La estrategia de replicar “proyectos tipo”, utilizada ampliamente en el 2003, está siendo correctamente reducida al mínimo: en el 2003 fueron el 88% del total de proyectos apoyados, contra el 6.3% en el 2004. Este tipo de proyectos en el 2003 fueron considerados como elementos de impacto colectivo, al incorporar en su ejecución a productores organizados. El “proyecto tipo” es interesante como proyectos “llave en mano” fácilmente aplicables y replicable en productores residentes en zonas de alta y muy alta marginación. El factor crítico es que el proyecto realmente sea demandado por el usuario y principalmente, que se adapte a sus necesidades específicas. Las visitas al campo evidenciaron que una parte de los proyectos de atracaderos integrales no fueron adecuados completamente a las necesidades primarias de los productores, y tampoco el proyecto de ingeniería fue dimensionado correctamente. Se recomienda que este tipo de proyectos sea un “traje a la medida” del beneficiario, tomando en cuenta con detalle pormenorizado sus necesidades y requerimientos.

La prioridad en la asignación de recursos para proyectos productivos, que se planeó para 2004 lo decidieran en un 70% los CSP, fue una meta muy lejos de ser alcanzada. Este punto se discute más en detalle en el punto 3.5 de esta evaluación.

Se recomienda reducir el tiempo de devolución de proyectos no aprobados. En el 2005, por ejemplo, en algunos estados la ventanilla de recepción de proyectos en las Subdelegaciones se cerró antes de que fueran regresados a los postulantes los proyectos 2004 que no fueron aprobados. Esto impidió que hubiera margen para corregir proyectos 2004 no aceptados y someterlos a tiempo en la convocatoria de 2005, de acuerdo a las apreciaciones de usuarios en las visitas a los estados. También en 2005 se cerró la ventanilla de recepción de proyectos en los estados un mes antes de lo que se había anunciado, lo cual causó mucha molestia pues dejó a muchos proyectos en proceso de elaboración y tramitación de permisos. Dado que una vez al año se abre la ventanilla, esto

significó que para muchos interesados, los cuales se habían preparado para someter proyectos en 2005, pasarán al menos dos años para ser apoyados en caso favorable. Se recomienda evaluar cuidadosamente el tiempo de apertura de las ventanillas de recepción y así respetarlo.

De acuerdo a las características de la operación de este Programa que asigna los apoyos como subsidios a proyectos productivos, se recomienda explorar la posibilidad de que el Programa evolucione hacia un esquema en el que los apoyos se reintegren a un fondo revolvente, que contribuya al autofinanciamiento para capital de operación. Complementariamente se recomienda evaluar otras opciones de co-financiamiento, por ejemplo, en el pasado FIRA ha diseñado esquemas de apoyo financiero a través de redes de valor, por lo que es recomendable evaluar la conveniencia de este esquema para el financiamiento de proyectos que queden comprendidos en redes de valor y articular estas redes con los CSP. Una segunda opción es que CONAPESCA se asista con los ejecutores del Programa de Apoyo para Acceder al Sistema de Financiamiento Rural (PAASFIR), el cual otorga recursos principalmente para la constitución de garantías líquidas, lo cual se combinaría con los apoyos de CONAPESCA.

Los productores de escasos recursos siguen manifestando dificultad para pagar los estudios y otros documentos requeridos para presentar la solicitud de apoyo como las manifestaciones de impacto ambiental (MIA). En este sentido los productores de zonas marginales siguen teniendo una desventaja competitiva por recursos, con relación a productores capitalizados. Se recomienda que la CONAPESCA refuerce sus esfuerzos y estrategias orientadas hacia incluir de manera preponderante a estos productores de escasos recursos en los apoyos asignados.

Se considera correcta la solicitud de la MIA y el estado legal de la tierra (tenencia o concesión) como requisitos de elegibilidad para apoyos del Programa. Sin duda estos requerimientos han generado quejas y un nuevo costo a quien somete el proyecto, sin embargo se considera que no se debe flexibilizar su solicitud pues son elementos necesarios de evaluación en el carácter de sustentabilidad de los proyectos. Es deseable que CONAPESCA no apruebe apoyos a proyectos que tengan estos requerimientos pendientes.

Inclusive está en etapa de evaluación la solicitud de un tercer documento: la liberación de la concesión de uso de agua por la Comisión Nacional del Agua (CNA). Este es otro documento que se considera importante ya que el recurso agua está siendo incorporado cada vez más en planes de manejo y explotación a nivel nacional, y los proyectos que se aprueben deben tener el uso del recurso evaluado y permitido por la entidad normativa en México. Sin embargo en algunos estados la CNA ya no otorga concesiones de uso de agua por cuestiones de sustentabilidad, entonces eso significa un punto sin resolución para los proyectos productivos que se tendrá que atender.

Ante el hecho de que estos documentos son requeridos en la postulación de un proyecto, pero además porque generan costos extras a los interesados y tienen una tramitación larga, se recomienda evaluar la posibilidad de establecer cauces institucionales entre la CONAPESCA, CNA y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que permitan la emisión de estos permisos y concesiones de forma mas ágil y conveniente en costo para el solicitante.

La clasificación del grado de marginación del beneficiario y su correspondiente asignación del porcentaje de su aportación al proyecto de acuerdo a la clasificación de CONAPO brinda poca flexibilidad. Se recomienda evaluar esquemas alternos, como una

clasificación o estratificación en base a información extra, solicitada y presentada en la solicitud de apoyo. Con esta información se puede generar un nuevo proceso de clasificación mediante un algoritmo en el cual la clasificación de la CONAPO es solo uno de los estimadores utilizados.

3.4 Valoración de la acción del Programa sobre la sustentabilidad de los recursos acuícolas y pesqueros

La CONAPESCA es responsable de la normatividad del sector Acuicultura y Pesca en México, y mediante el Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza para el Campo tiene en estos momentos un importante elemento de fomento de la actividad, no solo en aspectos productivos sino de inspección y vigilancia, y sanitarios entre otros. En esta evaluación 2004 se consideró importante incluir un apartado que revise el diseño, operación y evolución del Programa, considerando el manejo sustentable de recursos naturales, pero además porque la sustentabilidad está incluida dentro de los objetivos específicos a través de las Reglas de Operación¹². Se considera que sustentabilidad debe ser un criterio central de política pública en los sectores de acuicultura y pesca en México, ante la sobreexplotación de recursos, el carácter de uso y explotación compartida de los recursos y ante el proceso en marcha a nivel mundial del desarrollo de la acuicultura. El concepto de sustentabilidad está definido en función de varios criterios: social, económico, ambiental. Implica entre otras cosas que los tomadores de decisión planeen el desarrollo del sector no con criterios de corto plazo sino de mediano y largo plazo principalmente.

De acuerdo a los elementos encontrados en esta evaluación, son dos aspectos involucrados en la sustentabilidad en el manejo de los recursos pesquero y acuícola los que tienen más oportunidades de mejora: el ambiental y la inserción de los proyectos individuales en planes de desarrollo sustentable.

Las MIAs son un elemento fundamental para la sustentabilidad ambiental de los apoyos y se recomienda mantener y reforzar su papel principal en la evaluación de proyectos. Los apoyos para infraestructura básica de uso común tienen en las Reglas de Operación los techos más altos posibles por proyecto¹³. Escolleras y obras de dragado y desazolve pueden tener un importante efecto ambiental que debe ser correctamente evaluado. Se observó que a estos proyectos se les solicita correctamente la MIA, sin embargo en el momento de la ejecución de la obra hay algunos casos con desviaciones del proyecto original que tienen implicaciones ambientales. También se encontraron algunos casos de proyectos acuícolas implementando obras físicas que afectan el ambiente, y que no autorizadas en el proyecto original. Al respecto se recomienda hacer claro énfasis en que los proyectos no pueden ser alterados a partir de su concepción inicial, a menos que se desarrolle una nueva evaluación de impacto ambiental. El estudio (proyecto) para obras de infraestructura básica de uso común debe incorporar la MIA de manera estricta.

La evaluación encontró algunos otros casos, en este caso de proyectos productivos, en los cuales en la ejecución del apoyo se cambia el sistema objetivo, la especie o se

¹² Artículo 103 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, específicamente para el Programa de Acuicultura y Pesca. Uno de los objetivos específicos del programa es “ordenar y optimizar la administración y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con base en la elaboración de estudios específicos y proyectos, que garanticen la sustentabilidad de los recursos”.

¹³ Concepto y monto máximo de apoyo: dragado y desazolve de canales 15 MDP, canales de llamada y drenes 8 MDP, borderías y obras de toma de descarga de agua 5 MDP, escolleras 20 MDP, arrecifes artificiales 3 MDP.

incorpora alguna otra. También existen los casos en que la aportación que el solicitante comprometió no se dá completamente, o se eligen insumos de menor calidad y costo, llegando esto a significar el fracaso del proyecto. En un esquema de seguimiento al proyecto, estas anomalías deben detectarlas las CRyS y corregirlas. Sin embargo se recomienda generar un nuevo elemento de control a la desviación de los compromisos por parte de los beneficiarios, como la negativa a apoyos futuros, o su retraso un año en la incorporación al CSP de interés.

Alternativamente se recomienda evaluar esquemas económicos que se han implementado en el manejo de recursos en otros países, los cuales usualmente tienen dos vertientes. La herramienta tradicional de control (de “comando y control”) es muchas veces punitiva y cuestionada, además de que en ocasiones no funciona. Como alternativa existen los “incentivos económicos”, que son herramientas económicas de política pública que al implementarse hacen acreedor de incentivos económicos de diversos tipos al beneficiario que lleve a buen fin los apoyos recibidos y sus aportaciones comprometidas en tiempo, monto y forma.

Se considera que hay mucha oportunidad de mejora en la inserción de proyectos aprobados dentro de planes de desarrollo sustentable por área o región. Si bien los proyectos de libre demanda en algunos casos pueden presentar algún tipo de proyecto que no está incluido en un plan de desarrollo, es necesario siempre conducir el ejercicio de planeación estratégica con objetivos de mediano y largo plazo, y de desarrollo de la industria en base a documentos rectores acordados entre los diferentes participantes de la actividad.

En el año 2004 el Programa apoyó proyectos de maricultura, lo cual es importante para atender la necesidad de desarrollar alternativas viables para la pesca y la camaricultura. Se apoyaron proyectos de cultivos en jaulas, principalmente para camarón, aunque también se apoyaron proyectos en jaulas para tilapia, pargo, botete y huachinango. Se recomienda tener especial atención en estos proyectos de cultivo en jaulas que actualmente están en alta demanda. Es imprescindible verificar el estado real de la biotecnología tanto de cultivo de engorda como de la cría para sembrar las jaulas, así como dimensionar y limitar el número de jaulas aprobadas en un proyecto a una escala en la cual no haya impacto ambiental en el cuerpo de agua, sea éste una presa, estero, bahía, o mar abierto. Es deseable que este tipo de proyectos estén insertos en planes de desarrollo, y más importante, que tengan como respaldo necesario los estudios de capacidad de carga de los cuerpos de agua donde los proyectos serán ubicados. Los cultivos en jaulas de botete y pargo, que dependen aun de la captura del alevín del medio natural, no son factibles económica ni ambientalmente y por ello se recomienda no fomentar una practica no sustentable hasta que los apoyos de la CONAPESCA para el desarrollo de biotecnología y producción masiva de alevines por acuicultura tengan resultados, lo cual se prevé sea en uno o dos años mas como máximo.

Está ampliamente documentado por investigación efectuada en los países con gran tradición y producción acuícola en cultivo de jaulas, de los impactos de estos sistemas. Por ello son tan importantes estudios de capacidad de carga de cuerpos de agua, patrones de corrientes y mareas, y que existan planes de desarrollo donde estos proyectos y otros futuros están ya evaluados con un criterio de sustentabilidad. Es en base a estos estudios como se debe determinar el número posible de proyectos a aprobar en un cuerpo de agua, cuantas jaulas como máximo deberá tener cada proyecto (pensando inclusive en proyectos futuros a apoyar), densidades máximas de siembra, etc.

Se recomienda de manera importante que si el objetivo del proyecto es desarrollar investigación, sea precisamente en esa dimensión y escala como se apruebe el proyecto y se asigne el monto. Igualmente, tomar en cuenta la réplica de proyectos para determinar el número de jaulas permitida en cada uno de ellos, para no potencializar las posibles externalidades generados a futuro por el total de proyectos y unidades productivas.

Se recomienda de manera urgente reforzar, por medio de los apoyos a Anexos Técnicos, la generación de planes de desarrollo, de manejo y ordenamiento, y estudios de capacidad de carga por cuerpo de agua relevante, a nivel nacional. En muchos estados estos planes de manejo, desarrollo y ordenamiento no existen. En el 2004 el 17% del total ejercido asignó apoyos para este tipo de estudios, lo cual es muy positivo. Es claro que no será posible generar en un año o dos todos los documentos de planeación y estudios necesarios, pero idealmente se vislumbra que entre el corto y mediano plazo existan ya los elementos necesarios de ordenamiento y regulación bajo los cuales no se apruebe ningún proyecto que se pretenda desarrollar en un área que ni el Estado o la Federación tenga incorporado a algún Plan de Manejo Sustentable, y/o que los impactos del proyecto sean conocidos o aproximados con buen nivel de confianza. Esta perspectiva sigue la Aproximación Precautoria en el manejo de recursos, recomendada por la FAO.

Finalmente, se recomienda no relajar los requerimientos para introducción de especies exóticas, y reforzar los aspectos sanitarios y de inocuidad que son apoyados por medio del Programa.

3.5 Avances en la integración de cadenas y conformación de CSP

El proceso de integración de cadenas está en proceso, con un importante número de CSP de reciente conformación por lo que no se desarrollan y aprovechan aún sus capacidades organizativas y se explotan sus alcances aun. Por ello todo el esquema de implementación de apoyos en base a los CSP es incipiente. Salvo el caso claro de tilapia en Yucatán, donde el CSP sometió 19 proyectos para aprobación en 2004, los demás CSP en realidad no influyen aun en la asignación de recursos ni en la incorporación de otros componentes prioritarios. Tampoco han entrado los CSP en la fase de tomar iniciativas y recién están entendiendo sus funciones y capacidades.

Hasta el momento hay CSP conformados para tilapia, bagre, langosta, huachinango, ostión, pelágicos menores, camarón de cultivo, trucha y calamar. De estos es claramente tilapia con quien mayores avances se ha obtenido. En 2004 se conformaron los primeros comités estatales tilapia en Jalisco, Tabasco y Yucatán. En 2005 se han formado los comités estatales en Colima, Sonora y Oaxaca y están por hacerlo Sinaloa, Nayarit, Veracruz y Campeche. Hay inclusive un Comité Nacional Sistema Producto tilapia conformado.

Los Planes Rectores de los CSP no se han definido aún, por lo cual es fundamental avanzar en esta línea. El Plan Rector deberá ser un instrumento de planeación concertada entre actores gubernamentales y privados. También debe orientar la asignación de recursos públicos en función de las prioridades de inversión, de las líneas de política y de los requerimientos de los privados.

La evaluación encontró que la sección de la página electrónica de CONAPESCA enfocada a los CSP, es una fuente actualizada del progreso en la conformación de CSP en México y sus funciones. Así mismo proporciona documentación relacionada con los lineamientos de integración y operación de los comités, reglamento interno y formato de

acta constitutiva. Este es también un avance claro en relación al estado encontrado en la primera evaluación.

Los organismos intermedios seleccionados para integrarse en los CSP acuícolas cumplen con la experiencia y conocimiento necesarios para asesorar principalmente el componente de producción del comité. Sin embargo, es claro que estos especialistas técnicos generalmente no tienen la experiencia y visión necesarias para poder asesorar a los comités en relación a los otros componentes críticos para el éxito del CSP, como proveeduría y comercialización, ni su interrelación y oportunidades de mejora organizativa y operativa como comité. Para atender esta situación, la CONAPESCA está en el proceso de incorporar en algunos CSP otros consultores o Instituciones con estas especialidades como parte de los organismos intermedios, lo cual se considera correcto. En algunas Universidades y Centros de Investigación existen especialistas en aspectos de mercado, económicos, de análisis de proveeduría y estructuración y análisis de cadenas a quienes sería importante que los CSP incorporen igualmente.

Se recomienda, en base a experiencias de CSP en otros programas de Alianza, asegurar la legitimidad de los integrantes de los CSP, con lo cual se garantice que estén presentes todos los eslabones y que los participantes realmente representen a los agentes económicos de su eslabón.

3.6 Avances en la reducción del esfuerzo pesquero

La reducción del esfuerzo pesquero es un objetivo prioritario de política pesquera dada la sobreexplotación de algunos stocks naturales y el bajo nivel de rentabilidad de algunas pesquerías, principalmente las de camarón. Desde el año 2004 el Programa ha asistido de manera importante las acciones enfocadas a la reducción del esfuerzo pesquero a nivel nacional. La CONAPESCA estableció como meta retirar 400 embarcaciones de mediana altura (barcos camaroneros), para lo cual en noviembre del 2004 emitió una convocatoria durante tres días para la presentación de solicitudes para el retiro voluntario de flota, recibiendo 302 solicitudes. En 2005 la convocatoria se volvió a abrir del 17 de junio al 31 de octubre y se han recibido hasta el momento 65 solicitudes más. Del total de 367 solicitudes se aprobaron 207 (56%), distribuidas por estado como lo muestra el Cuadro 6. El porcentaje radicado y ejercido hasta el momento es de 41% y 40% respectivamente. Tal como se discutió previamente, la relevancia de este componente se aprecia en que casi la mitad del presupuesto 2005 ejercido hasta el mes de agosto, comprometido para atender esta política sectorial prioritaria.

Cuadro 6. Distribución por estado de los apoyos del Programa a la reducción del esfuerzo pesquero, en número de proyectos e importe en pesos mexicanos. Ejecución enero-agosto 2005

Estado	# de proyectos	Importe	Radicado	Ejercido
Campeche	32	32,000,000		
Colima	2	2,000,000		
Chiapas	6	6,000,000		
Nayarit	1	1,000,000		
Oaxaca	12	12,000,000		
Quintana Roo	7	7,000,000		
Sinaloa	26	26,000,000	5,000,000	4,000,000
Sonora	60	60,000,000	42,000,000	42,000,000
Tabasco	6	6,000,000	1,000,000	1,000,000
Tamaulipas	44	44,000,000	37,000,000	37,000,000
Veracruz	11	11,000,000		
TOTAL	207	207,000,000	85,000,000	84,000,000

Fuente: Generado a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

3.7 Involucramiento de los gobiernos estatales en el diseño y operación del Programa

La CONAPESCA asigna una creciente responsabilidad y rol a los gobiernos de los estados. En 2003 el Programa operó en 17 entidades federativas, para 2004 los apoyos fueron asignados en 21 estados de la república, y con 15 de ellos se establecieron Convenios de Coordinación. La forma en que cada gobierno estatal se involucra en el diseño y operación es muy heterogénea, debido a características muy diferentes en grupos de trabajo y hasta personas en función de formación profesional, experiencia, capacidad de ejecución e interés en el Programa.

La evaluación encontró una preocupante falta de instrumentos de planeación en acuicultura a nivel estatal. En muchos casos se siguen las políticas nacionales de desarrollo del sector, y cuando se disiente de ellas, no hay el elemento de planeación local o estudio que lo sustente, o no está completo, por lo que se refiere a experiencia como sustento a las mismas. Es cierto que las prioridades locales no siempre coinciden en su totalidad con las características y los requerimientos locales, por lo que es recomendable que CONAPESCA aproveche los recursos del Programa y las nuevas posibilidades de financiamiento para promover la elaboración de estudios de planeación y planes de desarrollo.

3.8 Arreglo Institucional y Desarrollo de Capacidades

La evaluación se enfocó a analizar tres principales capacidades: formulación de proyectos, evaluación ex-ante y el seguimiento o acompañamiento a la ejecución. Estas tres capacidades se relacionan con el arreglo institucional existente.

La formulación de proyectos y la evaluación ex-ante de proyectos productivos, tal como se ha referido previamente, han evolucionado favorablemente y se considera que se encuentran bien posicionadas. Se recomienda evaluar, como se mencionó previamente,

la incorporación de un segundo o tercer agente técnico como dictaminador final de aprobación de proyectos productivos.

La evaluación 2003 detectó insuficiencia (humana y de infraestructura) en las Subdelegaciones de Pesca para atender el Programa. Esto se volvió a encontrar en la presente evaluación, principalmente para el acompañamiento a la ejecución, no obstante que se asigna un porcentaje (3.82%) del presupuesto a las partidas “provisión para evaluación” y “gastos de operación CONAPESCA”.

Los programas de retiro voluntario dejaron a las subdelegaciones con importantes requerimientos de personal para apoyar el seguimiento de proyectos productivos. Las contrapartes estatales también refieren que no pueden darle el seguimiento adecuado a los proyectos (infraestructura básica de uso común especialmente) por falta de personal. Sin que esto sea ciertamente una regla general, se considera que este problema sí es importante en estados con un alto número de proyectos apoyados, como por ejemplo Sonora y Sinaloa y por ello se recomienda resolverlo.

Se constató en la revisión de carpetas especialmente en los estados con muchos proyectos apoyados, que por diversas razones internas a la operación de las Subdelegaciones, durante 2004 y parte de 2005 hubo periodos de falta de seguimiento a proyectos, es decir, periodos de varios meses sin Actas de la CRyS. Estos periodos fueron generalmente aprovechados por los beneficiarios para destinar apoyos a aspectos no considerados en el proyecto original, hacer modificaciones en algunas características de la infraestructura a construir, y en algunos casos extremos hasta para cambiar de especie objetivo de apoyo. Se ha constatado que el gasto correcto de recursos aprobados, en los rubros para los que fueron solicitados, se dá casi por regla general cuando el proyecto tiene un buen acompañamiento. Se recomienda atender la problemática de la falta de personal en las Subdelegaciones con mayor número de proyectos. Una posibilidad es mediante la contratación de servicios externos (tal como se resolvió con FIRA la evaluación de proyectos), lo que evitaría regresar a un aparato burocrático innecesario.

Se recomienda evaluar elementos de control para disminuir la utilización de recursos apoyados en otros rubros, y casos en que las aportaciones complementarias o del productor no se cumplen. El primer ajuste tendría que ser la eliminación de esa persona o grupo de cualquier posibilidad futura de acceso al Programa, pero también pudieran usarse los CSP como elemento de presión, por ejemplo con la imposibilidad de incorporarse a uno de ellos si los compromisos contraídos no se salvan.

Alternativamente se recomienda evaluar esquemas económicos que se han implementado en el manejo de recursos en otros países, los cuales usualmente tienen dos vertientes. La herramienta tradicional de control (de “comando y control”) es muchas veces punitiva y cuestionada, además de que en ocasiones no funciona. Como alternativa existen los “Incentivos económicos”, que serían precisamente incentivos del orden económico que se implementarían y a los cuales se haría acreedor el beneficiario que lleve a buen fin los apoyos recibidos y sus aportaciones comprometidas, en tiempos, montos y forma.

3.9 Proyecto del Fondo de Reconversión Pesquera del Golfo de México (FIFOPESCA)

Con motivo de los trabajos que la paraestatal Petróleos Mexicanos realiza en la región del Golfo de México, parte importante de la región está considerada por el Gobierno Federal como zona de prevención y exclusión. Aunado a ello por acuerdo intersecretarial publicado en el DOF del 22 de septiembre del 2003 se incluye a la Sonda de Campeche en esta área de prevención y exclusión. Esto trajo como consecuencia afectaciones en las capturas de pescadores, ante lo cual la Confederación Nacional Cooperativa Pesquera S.C. de R.L. (CONACOOOP) somete el proyecto FIFOPESCA a la CONAPESCA, el cual es aprobado a mediados del 2004 con el monto mencionado y tiene ejecución hasta el 2006. Se incluyen en el proyecto a los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, siendo sujetos de apoyo solo los productores que cumplan con la población objetivo y que estén inscritos en el Registro Nacional de Pesca.

El proyecto crea dos estructuras: una financiera (Fideicomiso) y una operativa (Gerencia del Fondo). Las funciones de la primera son el control y administración del patrimonio fideicomitado, siendo la CONACOOOP el fideicomitente y los productores con recursos aprobados los fideicomisarios. El Fideicomiso es de carácter irrevocable para la administración de los recursos. El fiduciario es BANAMEX SA de CV., que informará cada mes al comité técnico de FIFOPESCA sobre la administración general de los recursos.

El fideicomiso cuenta con un comité técnico que tiene máxima autoridad de carácter directivo, administrativo y técnico, para supervisar, evaluar y controlar los recursos del fondo. El comité está integrado por un presidente y diez vocales, siendo el presidente CONACOOOP y uno de los vocales CONAPESCA, que a su vez es secretario técnico. El comité sesiona periódicamente y entre sus facultades está definir las estrategias y prioridades de apoyo para el desarrollo del sector pesquero y acuícola, estructura y aprobar la distribución del patrimonio fideicomitado, aprobar las R.O. del fondo y del propio comité.

Para la operación del proyecto se decide contratar como agente técnico externo al Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO). Este atiende la demanda de las solicitudes de los productores, recibe proyectos productivos y los evalúa, predictamina, les da seguimiento, supervisión y finiquito. Se ha acordado que en lugar de establecer CRyS, como en el caso de todos los proyectos, sean las actas de reunión de la Comisión Técnica de Evaluación (COTECC) las que sirvan como actas de CRyS para seguimiento de los apoyos.

El proyecto ha definido por estado las especies prioritarias (Cuadro 7), con ayuda de CONAPESCA y en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo del sector. Los objetivos principales de FIFOPESCA son reconversión productiva, crear y fortalecer redes de valor vinculadas a los CSP, promover y acompañar el desarrollo de proyectos productivos articulados, planes de manejo de embalses en aguas interiores, desarrollar proyectos de acuicultura rural e implementar acciones de capacitación.

Cuadro 7. Proyecto FIFOPESCA. Especies prioritarias por estado para reconversión productiva

Estado	Especie prioritaria
Tamaulipas	Jaiba, ostión, peces marinos, bagre, tilapia y especies endémicas
Veracruz	Jaiba, ostión, peces marinos, tilapia, trucha y especies endémicas
Tabasco	Ostión, tilapia, peces marinos y de ornato y especies endémicas
Campeche	Ostión, peces marinos y de ornato, tilapia y especies endémicas
Yucatán	Langosta, artemia, tilapia, peces marinos y de ornato
Quintana Roo	Peces marinos y de ornato, tilapia

Fuente: Generado a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

Las oficinas receptoras de proyecto son las de FIRCO en las entidades federativas participantes. Los proyectos sometidos deben seguir los lineamientos del Programa de Acuacultura y Pesca de Alianza para el Campo

Del presupuesto asignado a FIFOPESCA, se hace una distribución a los estados en base a una fórmula de asignación en que el 70% es un peso relativo del estado en función de número de beneficiarios inscritos en el Registro Nacional de Pesca, cobertura de su zona de exclusión y de su zona económica exclusiva, 27% es la participación conjunta de los gobiernos estatales, por la regla par y peso, y el 3% restante son gastos administrativos.

El FIFOPESCA ha establecido sus metas para este recurso inicial: apoyar 95 proyectos productivos de acuacultura, maricultura y pesca, 35 proyectos para el desarrollo de infraestructura comercial y 75 solicitudes de formulación de estudios de viabilidad técnica, financiera y ambiental.

El avance operativo de FIFOPESCA a la fecha de elaboración de este estudio es que están asignando ya sus primeros apoyos, después de haber recibido propuestas y dictaminarlas. Se han dado dos reuniones de COTECC para evaluación de proyectos este año y se han aprobado 27 proyectos. En estas etapas iniciales operativas de FIFOPESCA se han presentado principalmente solicitudes para financiamiento de estudios de factibilidad.

Se recomienda para la siguiente evaluación nacional del Programa hacer un seguimiento en detalle de los procesos operativos y de transparencia de FIFOPESCA, así como de los beneficios e impactos de los proyectos apoyados. Será importante constatar que si bien el FIFOPESCA es independiente, deberá acatar la normatividad determinada por CONAPESCA y determinar apoyos bajo criterios de sustentabilidad. Si se cumplen las metas programadas, habrá en el 2006 un total de 205 proyectos apoyados, por lo cual se requerirá darle un seguimiento documental y de campo a proyectos aprobados.

3.10 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa

El 9 de junio del 2005 se publican en el DOF modificaciones a las R.O. de Alianza, incluyendo algunos cambios al Capítulo 17 Programa de Acuacultura y Pesca. El punto más importante es la inclusión del Programa Nacional de Acuacultura Rural (PRONAR) a Alianza, programa que tradicionalmente apoya acciones orientadas al desarrollo de proyectos de inversión en pequeña escala en aguas interiores y litorales y lo conducía

previamente la CONAPESCA de manera directa en los Estados, en conjunto con los gobiernos estatales. Ahora será parte de los recursos de Alianza que se apliquen federalizados, al igual que los de infraestructura básica de uso común y los planes de ordenamiento. Por ello los gobiernos de las entidades federativas presentarán sus propuestas mediante un programa de acciones. Se ha decidido un tope presupuestal de 8 millones de pesos por PRONAR estatal.

En estos momentos es difícil evaluar si incorporar al PRONAR a Alianza ha sido un acierto. Sin embargo se considera que habrá aspectos de las R.O. de Alianza, a las cuales se sujetará ya el PRONAR, que no son lo suficientemente flexibles como para gestionar eficientemente apoyos en pequeña escala como los que se asignan a pequeños productores rurales. También la documentación requerida como criterio de elegibilidad de un proyecto, es poco aplicable a programas como PRONAR pues inicialmente los productores no tienen la capacidad financiera para pagar los diversos trámites. La siguiente evaluación nacional sin duda deberá reflexionar al respecto, con los primeros resultados operativos a la mano. Hasta finales de agosto del 2005, el presupuesto anual del Programa indica que bajo PRONAR solo se han asignado apoyos a Tamaulipas por 3.5 millones de pesos, que sin embargo no se han radicado aún. Para establecer el punto inicial de comparación, se puede mencionar que el PRONAR en 2004 antes de su incorporación a Alianza, asignó recursos totales por 77.3 millones de pesos en 22 entidades federativas. Los gobiernos estatales correspondieron a esta inversión con 23.2 millones de pesos.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se presenta un análisis sobre la magnitud de los impactos derivados de las inversiones apoyadas y sobre los factores que influyen en su generación. Se estableció como un objetivo en esta evaluación anual generar por primera vez indicadores de impacto cuantitativos de los efectos del Programa, específicamente ingreso y empleo, que son objetivos de Alianza. Se reportan también indicadores de segundo nivel tales como integración de cadenas alimenticias, inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica y ordenamiento pesquero y acuícola, que examinan los impactos en las variables clave que explican los resultados en el primer nivel. Complementariamente se dio seguimiento a algunos indicadores de resultados que se incluyen en las Reglas de Operación, hasta donde la información disponible lo permitió.

Los indicadores de primer nivel fueron obtenidos a partir de cuestionarios directamente aplicados por el evaluador en las visitas a los estados de Sonora, Sinaloa, Jalisco, Yucatán y Tamaulipas, con las limitaciones en alcance que esto significa. Se aplicó el cuestionario que se ha utilizado y perfeccionado en la evaluación de otros programas de Alianza, el cual fue modificado para captar las características del sector acuícola y pesquero. Si bien los indicadores no provienen de un censo de beneficiarios ni fueron tampoco determinados en base a muestras estadísticamente significativas, se consideran indicadores generales preliminares de valor. El Cuadro 8 resume el muestreo de campo que se hizo a partir del cual se determinan los indicadores de impacto. Se levantaron un total de 45 encuestas personales en visitas a proyectos y entrevistas con beneficiarios, que fueron más de las comprometidas en los términos de referencia del estudio. Para algunos de los indicadores reportados a continuación se utilizó información proporcionada por la CONAPESCA. La evaluación de impactos incluyó a beneficiarios de los años 2003 y 2004 porque las inversiones requieren un periodo de maduración para que se expresen sus efectos.

Obtener estos indicadores de impacto busca un doble objetivo: tener una aproximación a los efectos que sirven como indicadores generales. Pero además se logró ejecutar un primer ejercicio de encuesta, que sirva para definir el muestreo y levantamiento de encuestas que se recomienda se implemente ya en la siguiente evaluación anual para los estados con más proyectos aprobados.

Es conveniente iniciar esta sección de revisión de impactos con la calificación que los beneficiarios otorgaron a los apoyos obtenidos, calificación que se captó por medio de los cuestionarios. El 85% de los beneficiarios califican la oportunidad de los recursos recibidos como mala. Sin embargo, el 92% califica como muy buena su satisfacción general con los apoyos recibidos. Esto confirma los puntos que a lo largo de esta evaluación se han presentado: el Programa es considerado como de gran importancia para el sector, aun cuando hay cierta inconformidad con el retraso en la liberación de los recursos.

Cuadro 8. Encuestas aplicadas para la obtención de indicadores de impacto

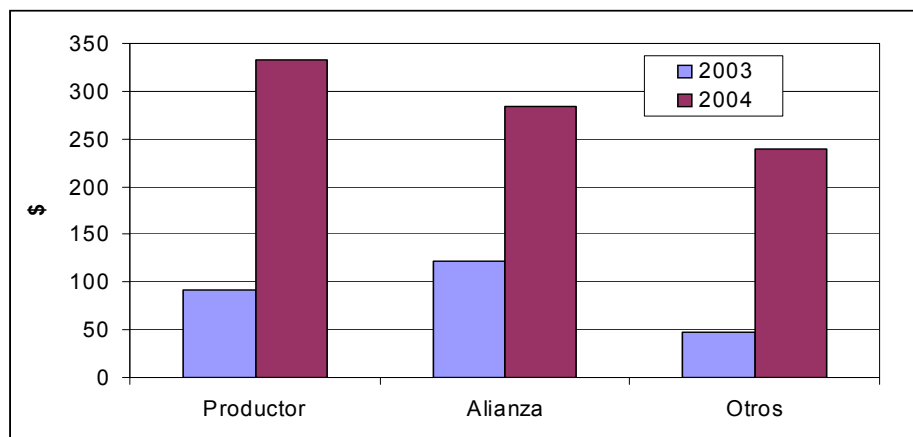
Estado	Número de encuestas aplicadas	Total de beneficiarios incluidos	Tipo y número de proyectos encuestados *
Jalisco	2	8	1 PO, 1 PM
Sinaloa	18	182	10 PC, 3 PO, 4 VA, 1 POyE
Sonora	13	246	4 PC, 3 PM, 2 IBUC, 1 SA, 2 VA, 1 POyE
Tamaulipas	3	15	1 PO, 2 VA
Yucatán	9	69	1 PM, 3 PC, 5 PO
TOTAL	45	520	

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios del Programa de Acuacultura y Pesca.

* PM= producción maricultura; PC= producción camarón; PO= producción otros; IBUC= Infraestructura básica de uso común (escolleras, desazolves); POyE= Planes de ordenamiento y estudios; S= sanidad acuícola; VA= otras de valor agregado (congeladoras, enlatadoras, procesamiento, etc).

La Figura 10 muestra la evolución (años 2003 y 2004) de la inversión total nacional en proyectos productivos, desglosando las aportaciones porcentuales hechas en cada año por Alianza, el productor y otras fuentes.

Figura 10. Evolución de la inversión anual concurrente en proyectos productivos del Programa, por fuente. Millones de pesos mexicanos



Fuente: Generada a partir de datos proporcionados por la CONAPESCA.

Datos obtenidos de CONAPESCA indican que para proyectos productivos la inversión total nacional en el 2003 fue de 261 millones de pesos, de los cuales Alianza aportó 47%, los productores 35% y otras fuentes 18%. En 2004 la inversión total nacional fue de 857 millones de pesos, de los cuales Alianza aportó el 33%, el productor el 39% y otras fuentes el 28%. Es interesante cómo el papel de Alianza como promotor de inversiones concurrentes en proyectos productivos ha aumentado: el Programa ha disminuido, del

2003 al 2004, en un 14% su aportación porcentual directa en el monto total de la inversión nacional anual, mientras las aportaciones complementarias de productores (+3.91%) y otras fuentes (+9.76%) han aumentado. Además, en ambos años estas aportaciones concurrentes han permitido triplicar los apoyos directos de Alianza a proyectos productivos.

4.1 Indicadores de primer nivel: ingreso y empleo

Mejorar el ingreso de los productores es un objetivo principal de Alianza. El total de los encuestados manifestó que tuvo un incremento en sus ingresos (brutos) por efecto del apoyo de Alianza sobre la actividad apoyada. El cuestionario encontró a algunos beneficiarios aún en su primer ciclo de producción, para quienes la evaluación estima impactos proyectados considerando las expectativas de los beneficiarios.

Un tercio del total encuestado son nuevos productores acuícolas o pescadores incursionando en la actividad por primera vez. De las 45 encuestas levantadas se concluye que el ingreso bruto proyectado como impacto de los apoyos significa aumentos en promedio del 218% en comparación a los ingresos antes de los apoyos. Los porcentajes más altos corresponden a nuevos productores incorporándose a la acuicultura, quienes manifestaron un ingreso previo muy reducido en comparación con el que alcanzan con el proyecto.

Se considera en esta evaluación de impactos que los productores son tomadores de precios y no tienen la capacidad, de manera general, de influir en precios de mercado. Mucho menos si su mercado objetivo es regional o centros de acopio importantes a nivel nacional como Guadalajara y el Distrito Federal (La Viga). Si precio es una variable exógena y en ningún caso hubo efecto del apoyo sobre esta variable, el incremento en ingreso es relación directa de incrementos en la producción, en la productividad, o en ambos. Estos impactos se analizan como parte de los indicadores de segundo nivel.

Un caso diferente son algunos tipos de proyectos de infraestructura básica de uso común, como plantas congeladoras, centros de descabezado, construcción de escolleras y desasolves. Las dos primeras permiten dar más valor al producto y/o almacenarlo y manejarlo de acuerdo a las conveniencias del mercado, por lo cual el apoyo del Programa tiene impacto en un mejor precio. Los dos últimos tipos de proyectos también tienen incidencia en el precio de venta pues se considera que este tipo de obras en proyectos acuícolas proporcionarán mayor cantidad de agua de mejor calidad, lo que incidirá no solo en mayores sobrevivencias finales (producto total) sino en las curvas de crecimiento obtenidas, con lo cual se alcanzará un organismo de mayor talla y un mejor precio de mercado. De acuerdo a los beneficiarios encuestados, los incrementos en precios por apoyos a proyectos del primer tipo alcanzan hasta un 85%, comparado con incrementos en precio del 30% para los proyectos del segundo tipo.

Hay apoyos a nivel estatal o regional dirigidos a la sanidad acuícola, que finalmente pueden tener efectos sobre rendimientos productivos, producción total y precio, y por ello sobre ingresos. Entre estos apoyos están los asignados a los Comités Estatales de Sanidad Acuícola vinculados a SENASICA, que cada estado solicita por medio de los convenios de coordinación de recursos federalizados. El Comité Estatal de Sanidad Acuícola de Sinaloa (CESASIN) y el Comité de Sanidad Acuícola del Estado de Sonora (COAES) reciben de Alianza apoyos anuales que les permiten establecer programas de monitoreo sanitario. Los efectos indirectos (en producción, en productividad, en precio) de estos apoyos enfocados a la sanidad, a nivel regional, no están considerados en este

estudio pues necesitan una cobertura de datos mas especifica, pero se recomienda se evalúen el siguiente año en conjunto con la evaluación de sanidad acuícola.

La reducción de costos de operación es también una forma de incrementar el ingreso, para un mismo volumen de producción. En esta evaluación no se incorpora el efecto del Programa sobre costos de producción precisamente porque muchos de los proyectos están en ejecución de su primer ciclo productivo. Se recomienda este punto sea analizado dentro de los impactos de la siguiente evaluación nacional.

En relación al empleo, las encuestas indican como indicador general que en promedio los apoyos generan 6 empleos fijos y 25 temporales por proyecto. La generación de empleo no es un objetivo específico prioritario del Programa, pero sin duda los apoyos tienen un impacto directo en empleo, especialmente para nuevos productores o aquellos que presentaron solicitudes para apoyar la integración en cadenas alimentarias, y que por ello se involucran en una actividad complementaria a la producción primaria.

De acuerdo a estadísticas proporcionadas por CONAPESCA, los apoyos a proyectos productivos en 2004 generaron en total 4369 empleos permanentes, y se beneficiaron a 17,368 familias.

4.2 Indicadores de segundo nivel

En el segundo nivel de análisis se considera el impacto de las inversiones en variables que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso y empleo. En específico se analizan: integración de cadenas acuícolas y pesqueras, inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica, ordenamiento pesquero y acuícola:

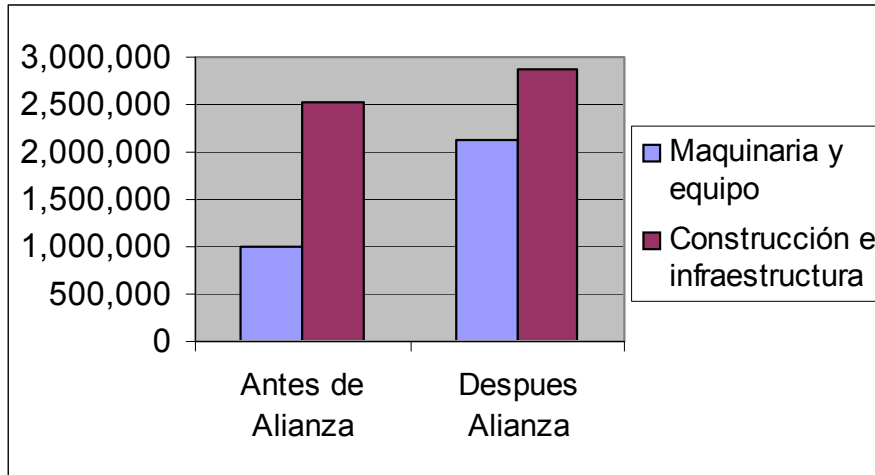
- *Integración de cadenas alimentarias:* Esta es una de las principales líneas estratégicas de la actual política sectorial y una de las orientaciones centrales del Programa. Por ello se evaluaron los impactos en la integración del productor a la cadena mediante procesos de mercadeo, acopio y transformación que agregan valor.

En este sentido se aprecia que hay aún mucha oportunidad de mejora. Si bien durante el primer año (2003) el Programa se enfocó a apoyos hacia proyectos de agregación de valor, los impactos de esos proyectos no fueron tan claros como se desearía. Centros de descabezado y atracaderos integrales son secundarios para grupos de pescadores que tienen en capturas disminuyentes, baja competitividad y rendimientos muy variables su principal problema. En 2004 se enfocó hacia apoyos prioritariamente a proyectos productivos, atendiendo además necesidades importantes de infraestructura básica en obras como escolleras y desazolves. Entonces se encuentra el escenario general de apoyos aislados, en proyectos importantes, pero que solo atienden algún componente de la cadena alimentaria pero falta camino importante que recorrer en los apoyos para favorecer las integraciones de las mismas.

- *Inversión y capitalización:* Este es uno de los principales objetivos del Programa de Acuicultura y Pesca. La capitalización de las unidades de producción constituye uno de los instrumentos fundamentales para incidir sobre el nivel de ingreso de los productores y la generación de nuevas fuentes de empleo. La capitalización de las unidades acuícolas es especialmente crítica, pues han pasado varios años con problemas de diversa índole, incluidos sanitarios, que han incidido en su descapitalización. La Figura 11, obtenida a partir de las encuestas aplicadas, muestra el impacto en capitalización, comparando antes y después del mismo para los dos aspectos posibles de apoyo: maquinaria y equipo y construcción e infraestructura.

Como se aprecia existe un importante efecto en la capitalización, en mayor porcentaje para maquinaria y equipo.

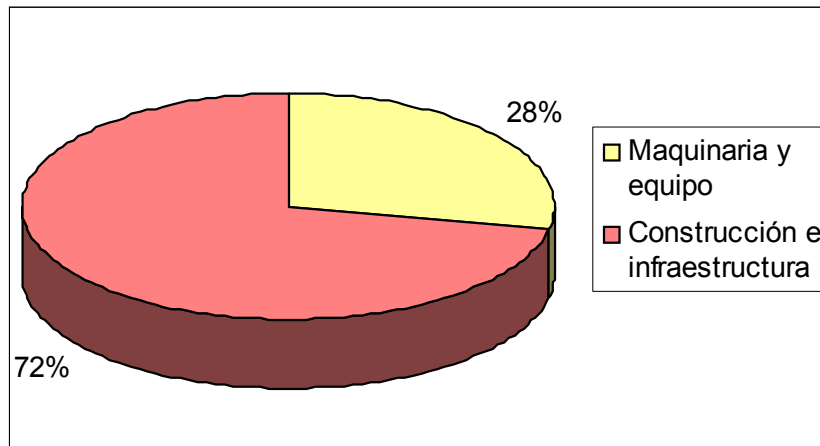
**Figura 11. Impacto del Programa en capitalización neta.
Promedio por proyecto en pesos mexicanos**



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios del Programa de Acuicultura y Pesca.

Cuando se hace este análisis para nuevos proyectos, es decir, beneficiarios que están por primera vez desarrollando una actividad productiva o de agregación de valor, la Figura 12 muestra que en los nuevos proyectos es más importante el apoyo a construcción e infraestructura, que a maquinaria y equipo.

Figura 12. Impacto en capitalización neta. Distribución de inversiones en proyectos nuevos



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios del Programa de Acuicultura y Pesca.

- *Producción y productividad*: El Programa busca alcanzar sus objetivos principales a través de la ampliación de la escala de producción y de la inducción de mejores tecnologías, por lo que es necesario evaluar los cambios en producción y productividad y las causas que los propiciaron.

Los beneficiarios manifiestan que los apoyos del Programa tendrán efecto en incrementos de producción y productividad, en promedio del 129% y 162% respectivamente. Ello sin duda tiene un efecto directo en una variable de impacto de primer nivel: ingreso. La CONAPESCA decidió para el 2004 apoyar de manera prioritaria proyectos de alto impacto, y para acuacultura aquellos que signifiquen negocio. Para el caso de la camaronicultura se decidió apoyar proyectos que signifiquen intensificar la producción u obras de infraestructura (escolleras, desasolves) que tengan un efecto acumulado positivo sobre un número importante de granjas. Esta figura, si bien no obtenida a partir de un censo, es un primer indicador general que muestra que los efectos son importantes, por lo cual desde el proceso mismo de selección de apoyos y evaluación de proyectos se hizo un buen trabajo. El Cuadro 9 resume los resultados esperados en incrementos de producción y productividad para las tres especies acuícolas más apoyadas, de acuerdo a los cuestionarios a beneficiarios desarrollados en esta evaluación. Esta estadística agrega resultados esperados de sistemas semi-intensivos e intensivos de producción.

Cuadro 9. Impacto esperado en incrementos en producción y productividad promedio para las tres principales especies acuícolas apoyadas

Organismo	% incremento en producción	% incremento en productividad
Camarón	120	190
Tilapia	150	75
Callo de hacha	165	90

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios del Programa de Acuacultura y Pesca.

Estos altos porcentajes deben ser tomados solo como indicadores generales y provenientes de proyecciones de los propios beneficiarios, pues no hay hasta el momento resultados completos que los confirmen. Sin embargo, la revisión de proyectos y visitas al campo permite considerar que estas estadísticas proyectadas no estarán lejanas de la realidad. De acuerdo a ello, se espera que como resultado de los apoyos del Programa, en 1 o 2 años mas la estadística nacional de producción por acuacultura refleje los efectos e impactos de estos apoyos, principalmente para camarón y tilapia. Por ejemplo en el centro y norte de Sonora, donde la camaronicultura esta teniendo en estos momentos producciones y rendimientos excelentes y casi ausencia de enfermedades virales, los apoyos para el establecimiento de nuevas granjas y para la intensificación de las existentes están ya generando incrementos productivos significativos, en los avances de los ciclos parciales que se desarrollan al momento. Los numerosos proyectos de tilapia en Yucatán, Tabasco, Campeche, Sinaloa y Sonora significaran incrementos importantes de producción nacional cuando establezcan sus operaciones al 100%, en 1 o 1.5 años como máximo.

Empresas ya establecidas y participantes en la encuesta manifiestan incrementos esperados más altos en productividad que en producción. Ello refleja el objetivo de política acuícola de apoyar inicialmente la intensificación de las empresas, es decir, los rendimientos crecientes, más que buscar como objetivo el aumento de producción, que pudiera obtenerse mediante el aumento de superficie productiva. Este último se da como un efecto del primero, pero no es el objetivo principal.

En las estadísticas de producción y productividad acuícola siempre hay que tomar en cuenta los efectos de las enfermedades, especialmente cuando se incorporan datos de producción de camarón. Del total de proyectos productivos apoyados en el 2004, alrededor del 20% son de empresas que desarrollan cultivo de camarón. Los resultados de producción y productividad en ellas pueden cambiar repentinamente como efecto de la presencia de una enfermedad viral.

Por otro lado, el Programa ha permitido asignar urgentes apoyos para centros de producción en el país, principalmente piscícolas dependientes de la SAGARPA. Estos centros tenían infraestructura abandonada o poco funcional, y los apoyos permitieron remodelarlos y hacerlos funcionales. Se recomienda que estos centros de producción sean enfocados a apoyar el desarrollo estratégico de industrias acuícolas por región del país.

- *Innovación tecnológica:* En sus primeros años el Programa está induciendo el uso de nuevas tecnologías, debido a que su propósito es el de inducción y no el de reposición de componentes relacionados con tecnologías de uso similar a las apoyadas. Esto se está promoviendo desde varios frentes, por ejemplo, en cultivo de camarón la CONAPESCA es clara en la promoción de la intensificación del cultivo y la incorporación de componentes o procedimientos que coadyuven a la sanidad. En maricultura se busca apoyar proyectos productivos innovadores como parte de la diversificación productiva. Es así como se han apoyado proyectos de cultivo de camarón en jaulas y algunos otros de peces marinos. De la misma forma se han apoyado esfuerzos para la producción comercial de alevín de nuevas especies de piscicultura marina como botete y pargo en Jalisco y Sinaloa y pulpo en Yucatán.

La tilapia tiene en estos momentos la misma relevancia en apoyos por especie que el camarón. Esto es una consecuencia lógica de que exista un mercado nacional y local en crecimiento, además de que la biotecnología del cultivo de tilapia está disponible, a diferentes niveles de producción y factible económicamente. Además el cultivo de tilapia es una inversión de menor riesgo comparada con camarón. El número de proyectos productivos apoyados de tilapia y camarón en el 2004 es muy parecido (41 y 42 respectivamente), si bien en monto los apoyos a camarón absorben mayor porcentaje de las asignaciones totales, pues los proyectos de intensificación o nuevas granjas requieren más inversión en comparación a uno de tilapia.

- *Ordenamiento Pesquero y Acuícola:* El total de apoyos para planes de ordenamiento pesquero y acuícola en 2004 correspondió al 17% del presupuesto del Programa. La generación de estos documentos es muy importante como elementos de planeación sustentable para los gobiernos estatal y federal, especialmente para la acuicultura considerando que se están probando y desarrollando nuevas tecnologías de producción y en ocasiones la aprobación de nuevos proyectos significa incorporar nuevos cuerpos de agua a estas actividades, los cuales en su mayoría no tienen capacidades de carga evaluados, ni planes de manejo elaborados. De la misma forma como se considera urgente y prioritario el desarrollo de opciones productivas o la intensificación de las existentes, debe tener la misma prioridad la elaboración de

estudios de impacto, capacidad de carga y planes de manejo y ordenamiento. Por ello se recomienda incrementar estos apoyos de manera continua. Es muy difícil cuantificar impactos directos de estos estudios, sin embargo es claro que debe haber la estimación previa de los efectos posibles de un proyecto o serie de proyectos, antes de aprobarlos. En el ámbito de planeación y visión estratégica, estos documentos son imprescindibles para el tomador de decisión a nivel regional, estatal o federal. Finalmente, se considera que la elaboración de estos estudios no debe ser solo por fuente federalizada. La CONAPESCA puede priorizar los estudios pendientes de ordenamiento, evaluación de impactos y regulación más importantes y apoyarlos directamente, sin que tenga que ser por medio del recurso federalizado como se desarrollen.

4.3 Indicadores de resultados de las Reglas de Operación

Además de la evaluación de impactos referida en párrafos anteriores, se calcularon (de acuerdo a la información disponible) otros dos indicadores: índice de cobertura de atención a la demanda e índice de alineación de recursos presupuestales. Si bien son indicadores muy generales, se les reporta porque están considerados en las R.O. del Programa.

- Índice de cobertura de atención a la demanda
Número de solicitudes aprobadas / Número de solicitudes recibidas: **0.25**
- Índice de alineación de recursos presupuestales
Recursos ejercidos / recursos radicados: **0.99**

4.4 Factores determinantes de los impactos

En base a la revisión de impactos, encontrados y proyectados, es posible considerar que las inversiones en acuicultura tienen un mayor impacto en producción y productividad que las de pesca, dado que los apoyos asignados a esta última no permiten incrementar producción o rendimientos sino asistir la normatividad, ordenamiento y la generación de valor en el producto obtenido. Dado que producción y productividad inciden en la generación de ingreso, este impacto de primer nivel es proyectado más alto en proyectos acuícolas que pesqueros como consecuencia de los apoyos del Programa.

Los “proyectos tipo” de infraestructura básica de uso común, replicados ampliamente en el país durante el 2003 pero que se han seguido apoyando en el 2004 y 2005 en menor número, son el proyecto más numeroso en términos absolutos. Sin embargo, ni atracaderos integrales ni centros de descabezado son proyectos que incidan en impactos sobre producción o productividad, y los efectos sobre ingreso no son claramente perceptibles. En cambio, los “proyectos tipo” orientados al fortalecimiento de la red de frío nacional, tienen potencialmente la posibilidad de impactar ingresos a través de precios, pero en la práctica se encontraron la mayoría de estos congeladores subutilizados. Los recursos asignados a todos estos proyectos de infraestructura básica de uso común fueron asignados de manera tardía, por lo que es probable que la generación de impactos y su cuantificación sean más claros en la siguiente evaluación, especialmente para los proyectos de redes de frío.

La inversión más buscada por aspirantes a apoyos del Programa son los proyectos productivos de acuacultura. En adición al interés por el desarrollo de esta actividad (la de mayor crecimiento en la última década entre las actividades productivas en el mundo), la acuacultura es la solución a los problemas de capturas pesqueras disminuyentes y por ello la reconversión productiva es una línea prioritaria de apoyos. También se percibe en el sector que es en estos proyectos donde se obtendrán los impactos más grandes en términos de ingreso, productividad y producción. De acuerdo a las encuestas entre productores realizadas en esta evaluación, un tercio de los apoyos son nuevos productores acuícolas incursionando en la actividad, lo cual hace referencia al interés que los proyectos acuícolas generan en el sector y que se están haciendo posibles con los apoyos del Programa.

De los tipos de inversión más usuales en acuacultura, los proyectos productivos en tilapia y camarón han dominado los apoyos. En base a las proyecciones de beneficiarios captadas en esta evaluación, los proyectos de cultivo de camarón tendrán mas impacto en productividad comparativamente con los de tilapia, pero los proyectos de tilapia indican incrementos mayores en producción. Los apoyos a la intensificación del cultivo de camarón y las nuevas granjas en Sonora sin duda serán las inversiones con más impacto en la industria camaronícola nacional, especialmente porque en este Estado las enfermedades virales solo han impactado el sur y por el contrario toda la zona centro, con gran desarrollo en los últimos años, permite rendimientos productivos muy altos. Estos rendimientos también son alcanzables en otros proyectos de camarón que se están apoyando en otros estados, pero en estos otros estados el número de proyectos es más reducida por lo que el impacto en el volumen de producción nacional será menos significativo.

Se observa con interés que se han apoyado proyectos en otras muchas especies como ostión, langosta de agua dulce, bagre, lobina y callo de hacha entre otros. Los impactos en este tipo de proyectos son igualmente importantes, y es recomendable evaluar en su evolución la posibilidad de réplica en otras regiones del país.

En uno o dos años más, cuando la producción masiva de alevines de botete y pargo esté disponible (de acuerdo a avances actuales), sin duda el Programa asistirá al crecimiento de la industria de maricultura de peces, tan necesaria en el país. Estos proyectos se considera que serán de gran impacto para comunidades pesqueras, de ahí la recomendación porque el Programa apoye más decididamente el desarrollo de la biotecnología de producción de semilla en estas etapas finales.

Finalmente, se hace una reflexión sobre factores de riesgo de los proyectos, para el logro de impactos. Inicialmente es recomendable que las liberaciones de recursos sean en tiempos indicados. De la misma forma el seguimiento a los apoyos es importante como asistencia técnica pero también para que los recursos sean ejercidos correctamente en tiempo, forma y monto. Se percibió en las visitas a los Estados que muchos proyectos están realmente en peligro de continuación porque no han logrado resolver la falta de financiamiento para el capital de operación del proyecto. Este factor de riesgo para la generación de impactos y para la propia continuación del proyecto requiere que la CONAPESCA intervenga en el corto plazo para ofrecer opciones a los beneficiarios. El factor mercado no se considera un criterio de riesgo sino un atrayente para el establecimiento de proyectos acuícolas, pues los mercados regionales y nacionales, objetivo mayoritario de los proyectos apoyados, son muy fuertes y en crecimiento.

Otro factor de riesgo para alcanzar los impactos de un proyecto productivo son los efectos externos derivados de políticas públicas y manejo de la acuicultura a nivel nacional. Esto significa factores externos al proyecto, y que pueden darse por una falta de planeación por ejemplo. Es importante generar los programas nacionales de cultivo por especie de importancia para que el proyecto individual no se vea afectado o en riesgo por aspectos de planeación nacional de la producción, por ejemplo en escasez en la oferta de insumo o falta de esquemas de comercialización convenientes.

Un factor de riesgo para los proyectos es la falta de planes de ordenamiento, estudios de desarrollo con visión estratégica y estudios de capacidad de carga de los cuerpos de agua donde son establecidos. Los productores individuales muchas veces perciben estos documentos como de escasa relevancia, pero un desarrollo sustentable de la industria solo es posible de la mano de una planeación que considere aspectos ambientales, sociales y económicos no solo del proyecto productivo individual, sino de las interacciones entre ellos, sus externalidades y sus expectativas de crecimiento a futuro.

La capacidad de agregación de valor es un factor importante para alcanzar los impactos de los proyectos. En este sentido la CONAPESCA está dando los pasos correctos para reforzar las capacidades grupales y regionales.

Capítulo 5

Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación. Se mencionan los principales logros y alcances del Programa, su evolución, sus limitaciones y se revisan los que se consideran puntos críticos para un mejor alcance de sus objetivos. A partir de ello se presentan propuestas orientadas a abordar las oportunidades de mejora de la mejor forma posible.

Las conclusiones y recomendaciones se presentan agrupadas en torno a siete grandes temas:

1. Origen y características generales del Programa
2. Alineación con prioridades y políticas nacionales del sector
3. Involucramiento de los Estados
4. Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes
5. Orientación de la inversión
6. Sustentabilidad
7. Impactos

Origen y características generales del Programa

Son notables los esfuerzos realizados por CONAPESCA para orientar el Programa hacia el logro de mayores impactos. Ante la cambiante realidad del sector, el Programa se ha adaptado de manera importante, implementando en sus R.O. los elementos necesarios que permitan atender de mejor manera al sector. Es deseable que en la operación del Programa se insista en una mayor adopción de los conceptos clave del diseño, utilizando como ejemplos los casos en que se ha aprovechado exitosamente el Programa. Igualmente se considera que se requiere redoblar esfuerzos para que las acciones exitosas del Programa se concreten e institucionalicen a escala nacional. Para ello son necesarias iniciativas como las siguientes:

- A. Mayor intercambio de experiencias exitosas de gestión entre Estados, para acelerar el aprendizaje colectivo. Sistematizar las lecciones aprendidas con Alianza y generar una propuesta de política pública concertada Federación-Estados, para el fomento a las actividades acuícolas y pesqueras
- B. Establecer compromisos puntuales y diferenciados sobre prioridades de política del sector y beneficiarios objetivo, entre Federación y Estados en el periodo que le resta a la administración actual
- C. Generar incentivos para los estados con mayores atrasos

El financiamiento al sector pesquero y acuícola por parte del gobierno federal mediante el Programa ha sumado en tres años más de 1,500 millones de pesos, apoyando casi 900 proyectos de diversa índole. Con la existencia del Programa se atendió, al menos parcialmente, la problemática que enfrentan las empresas acuícolas y pesqueras de descapitalización y falta de créditos de la banca. Si bien el Programa es nuevo, en su

tercer año de operación, ha tenido una evolución rápida y se considera que en el corto plazo debe considerar su adecuación hacia un programa de fondos revolventes o de reembolso de los fondos apoyados. El reembolso parcial o total de los apoyos pudiera quedar como un fondo operativo de la unidad de producción beneficiaria, con lo cual asistiría también en capital de trabajo sin que le involucre presupuesto extra.

Se considera una prioridad en el corto plazo atender los requerimientos de capital de trabajo de los proyectos aprobados por el Programa, ante el hecho de que la evaluación encontró proyectos en problemas de operación por falta de recursos. Se recomienda idear un esquema conjunto de apoyos para el sector que les ofrezca capital de inversión mediante Alianza más capital de trabajo mediante algún otro programa alineado a éste, o mediante la conformación de fideicomisos o fondos revolventes de los apoyos de Alianza.

Alineación con prioridades y políticas nacionales del sector

La CONAPESCA ha establecido claramente las prioridades de desarrollo del sector acuicultura y pesca. Estas prioridades obedecen a la realidad de la industria en el país, y los proyectos aprobados en Alianza están en su mayoría alineados con las prioridades definidas. Dado el carácter dinámico del sector y sus demandas, se requerirá una continua evaluación y adecuación de los procesos dentro de estas políticas nacionales. En estos momentos se recomienda continuar y reforzar los apoyos del Programa en áreas prioritarias como sanidad, reducción del esfuerzo pesquero, formación de capital humano, diversificación productiva y planes de ordenamiento y estratégicos de desarrollo por región o Estado.

Igualmente se recomienda evaluar el establecimiento de programas nacionales de cultivo por especie de relevancia, que reflejen las prioridades del sector determinadas por CONAPESCA, incluyendo de normatividad y ordenamiento, y que determinen procesos y acciones que coordinen a nivel nacional la producción sustentable y comercialización de una especie de relevancia, en búsqueda de procesos nacionales de producción competitivos y eficientes. Estos planes nacionales coordinarían a nivel nacional la proveeduría de insumos, la oferta de semilla, la comercialización de la producción y los servicios de logística. Proyectos similares apoyados por el Programa en diferentes regiones del país no deben competir por insumos (semilla, por ejemplo) cuando estén incorporados en programas nacionales de cultivo por especie. Estos programas además definirán una ruta estratégica de desarrollo del cultivo de esa especie a nivel nacional, tomando en cuenta todos los posible sistemas de cultivo, problemáticas por región, y las fortalezas y debilidades de cada una de las regiones productivas. Cuando se conformen los CSP nacionales (en estos momentos solo existe el de tilapia), serían el fundamento operativo para estos programas nacionales de cultivo por especie. Será importante para esta visión estratégica del sector contar con los planes de ordenamiento y de desarrollo regionales o locales, y estudios de capacidad de carga de cuerpos de agua.

Muchas de las soluciones concretas a la problemática del sector pesquero dependen de que se disponga de los paquetes de transferencia de tecnología de producción de peces marinos, los cuales podrán sostener programas de reconversión productiva y significan la manera mas clara de reducir el riesgo e incertidumbre imperantes en la pesca. Por ello se recomienda reforzar de manera prioritaria los apoyos para concluir el desarrollo de las biotecnologías de cultivo que están a uno o dos años de cerrarse, especialmente para la producción masiva de alevines. Esta debe ser una prioridad a nivel nacional ya que tiene repercusiones no solo para la industria acuícola sino para la pesquera especialmente.

Involucramiento de los Estados

Un rasgo distintivo de Alianza es que impulsa el federalismo y la descentralización, por que por medio de él SAGARPA ha transferido facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario y pesquero en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se agreguen los aportes de gobiernos estatales y productores.

En la práctica, el éxito de la operación de Alianza en función del involucramiento de los Estados, consiste en encontrar el punto óptimo entre descentralizar las operaciones sin maniar al responsable de la política nacional en pesca y acuacultura. Si bien el federalismo es deseable, se constata continuamente que en los Estados se puede llegar a relajar criterios de sustentabilidad y de prioridades a largo plazo del sector. Por ello se considera que la CONAPESCA siempre debe definir las prioridades de política nacional y las líneas generales de desarrollo de la industria en el país. Se considera correcto que los apoyos a proyectos productivos de acuacultura, maricultura y pesca sean de ejecución nacional. Se recomienda que en los recursos de ejecución federalizada y apoyos especiales como FIFOPESCA, la CONAPESCA no flexibilize ni los criterios de Alianza en la ejecución, ni disminuya su responsabilidad como entidad normativa de acuacultura y pesca en el país. Finalmente, es deseable definir en consenso con las entidades federativas las líneas específicas y prioridades de cada Estado, y de esta manera que tanto gobierno federal como estatal sean corresponsables de los logros, las obligaciones y los resultados, y en conjunto atiendan aspectos de ordenamiento y vigilancia, y planeación.

La CONAPESCA asigna una creciente responsabilidad y rol a los gobiernos de los estados. En 2003 el Programa operó en 17 entidades federativas, para 2004 los apoyos fueron asignados en 21 estados de la República, y con 15 de ellos se establecieron Convenios de Coordinación. En el año 2004 los recursos federalizados sumaron el 40% del total de Alianza. Se recomienda para reforzar este proceso, aumentar el involucramiento de los estados en la definición de planes de desarrollo y ordenamiento, así como documentos rectores que definan prioridades sectoriales. Estos documentos deben guiar los procesos de asignación de recursos.

La forma en que cada gobierno estatal se involucra en el diseño y operación del Programa es muy heterogénea, debido a características muy diferentes en cada estado de los grupos de trabajo, su identificación y compromiso con el Programa. Inciden también la formación profesional, experiencia y capacidad de ejecución.

Se recomienda continuar con el acercamiento e involucramiento de los gobiernos de los Estados para alcanzar un mayor impacto. Establecer canales fluidos de comunicación y apoyo con las Subdelegaciones de Pesca y Acuacultura en los estados y reforzar sus capacidades. Es importante construir consensos CONAPESCA-Estados en temas de política y las prioridades de asignación de recursos, que orienten al Programa. En la medida en que haya estos consensos, será posible inducir una mayor participación de los Estados en el financiamiento del Programa.

Se recomienda reforzar las capacidades estatales para el seguimiento adecuado a los proyectos, especialmente en estados con un número importante de proyectos apoyados como Sonora y Sinaloa. Evaluar la posibilidad de contratar un agente externo para este fin, tal como se resolvió con FIRA la evaluación ex-ante de proyectos.

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

La gestión del Programa ha evolucionado positivamente en sus tres años de vida. La CONAPESCA ha mostrado capacidad de reacción y adecuación a los problemas cambiantes, lo cual es también motivado por requerimientos y demandas del sector. Sin embargo hay temas con oportunidades de mejora:

Reforzar acciones e implementar cambios operativos para contrarrestar en lo posible, la incertidumbre existente por el retraso en la liberación de recursos. Reducir entre funcionarios, beneficiarios y diversos agentes del entorno del sector, el ambiente de incertidumbre que rodea a procesos, efectos y plazos. Continuar con el proceso de reducción de tiempos de asignación de apoyos, de devolución de proyectos no apoyados.

Insistir en que las poblaciones de zonas de alta y muy alta marginación, población objetivo del Programa, sean quienes reciban el mayor porcentaje de apoyos. Para que los apoyos a estos grupos alcancen resultados exitosos, deben sin duda ir acompañados de reforzamiento de sus capacidades organizativas, de sus conocimientos técnicos, y de compromisos en metas por cumplir en cuanto a objetivos de producción, que sean revisadas cada semestre o año. Dado que la visión del Programa debe ser de largo plazo, se recomienda iniciar la implementación de un seguimiento de los resultados de los proyectos a largo plazo.

Un aspecto desfavorable a los productores de bajos recursos es la clasificación de los beneficiarios por zonas marginadas, que actualmente es solo en base a la clasificación de la CONAPO. Se recomienda evaluar la modificación este criterio de clasificación de beneficiarios, desarrollando alternativamente un algoritmo de clasificación con más información del solicitante, que permita una mejor aproximación a su grado de pobreza y definir estratos que reflejen mejor la realidad.

Los procesos de difusión del Programa se han mejorado significativamente, y son actualmente más amplios, utilizando la página web de CONAPESCA y material gráfico colocado en las Delegaciones estatales de SAGARPA. En la página web de CONAPESCA, la sección del Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza para el Campo ha sido mejorada significativamente, incorporando información reciente, y dando guías de apoyo para presentación de solicitudes. De la misma forma la información de los CSP se actualiza constantemente. También se han atendido en la página web aspectos importantes para los usuarios del Programa: se proporciona un teléfono para quejas y un contacto electrónico para cualquier duda. Se recomienda que en el material para la difusión del programa que se envía a las Subdelegaciones de Pesca y Acuicultura de la SAGARPA, se den todos estos detalles para canalizar quejas y sugerencias de usuarios.

Se recomienda implementar un sistema nacional de captura de proyectos, que se opere en las ventanillas de recepción y mediante el cual la CONAPESCA pueda tener un mejor control y eficiencia en la recepción de postulaciones, además que con su operación se incrementaría la transparencia de este proceso. Una vez capturados las solicitudes en el sistema nacional, el seguimiento del proyecto durante su evaluación interna puede hacerse también electrónicamente, utilizando el sistema que actualmente la CONAPESCA implementa y perfecciona, lo cual se considera un importante avance.

El proceso de evaluación de solicitudes inicia siempre con la presentación de un proyecto, lo cual es una importante característica de la gestión de este Programa. Igualmente es plausible el énfasis que CONAPESCA ha puesto en una correcta y completa evaluación de proyectos productivos, que involucra tres etapas incluyendo una que verifica la alineación del proyecto con las prioridades nacionales de política pública del sector, una

evaluación técnica y una evaluación financiera, éstas últimas realizadas por FIRA a solicitud de CONAPESCA. Se considera de manera general que la evaluación ex-ante de proyectos es correcta, pero se sugiere analizar la pertinencia de que FIRA sea el único dictaminador final de todos los proyectos de ejecución nacional del Programa, máxime cuando en algunos casos es co-financiador de los mismos. Esta recomendación también obedece a la inquietud porque FIRA se vea rebasada en algún momento por el número de proyectos a dictaminar. Por ello se recomienda evaluar la incorporación de un segundo o tercer agente técnico que colabore con el dictamen final técnico/financiero de proyectos productivos. En el noroeste del país existen Instituciones con la capacidad de desarrollar estos dictámenes técnico/financieros, en las cuales pudiera descansar la dictaminación parcial de proyectos para esa región.

Por las características de las actividades acuícolas y pesqueras, en muchos casos el postulante de un proyecto productivo para apoyo necesita liberar permisos o aprobar trámites con otras Secretarías de Estado, responsables de algún requerimiento normativo que por Ley se debe revisar y cumplir. Este es el caso de las MIAs con la SEMARNAT y la concesión de uso de agua con la CNA. Ello implica que existe una transversalidad en la gestión para el desarrollo sustentable de las actividades del sector, la cual es importante respetar. Se considera importante que los proyectos del Programa cumplan y respeten estos requerimientos normativos y que la CONAPESCA difunda entre el sector el reconocimiento al cumplimiento con esta normatividad, que se considera clave para el desarrollo sustentable. Ante el hecho de que estos documentos son parte de los criterios de elegibilidad de proyectos (el requerimiento de uso de agua con CNA está aun en proceso de revisión), que generan costos extras a los interesados y que tienen muchas veces una tramitación larga, se recomienda evaluar la posibilidad de establecer cauces institucionales entre la CONAPESCA, CNA y la SEMARNAT que permitan la emisión de estos permisos y concesiones de forma mas ágil y conveniente en costo para el solicitante.

La integración de cadenas agroalimentarias y de pesca es un objetivo central de Alianza. Ante la necesidad por desarrollar a las empresas mexicanas y hacerlas competitivas, el enfoque tiene que ser de cadena productiva e integración de sus componentes, pues no es posible lograr competitividad en un eslabón aislado. La interacción entre proveduría, producción, transformación y comercialización no es solo de producto físico sino se establece como un flujo de eficiencia, productividad y competitividad. Los CSP son parte importante en alcanzar esquemas más competitivos de las cadenas productivas nacionales.

Mediante el Programa se ha iniciado el proceso de conformación de CSP, tal vez un poco más lento de lo deseado pero se tiene que considerar que hay elementos fuera del control de la CONAPESCA. Existe ya un Comité Nacional Sistema Producto formado, para tilapia, que es punta de lanza en el Programa. Salvo el caso claro de tilapia en Yucatán, donde el CSP sometió 19 proyectos para aprobación en 2004, los demás CSP en realidad no influyen aun en la asignación de recursos ni en la incorporación de otros componentes prioritarios. Tampoco han entrado los CSP en la fase de tomar iniciativas y recién están entendiendo sus funciones y capacidades. Por ello se recomienda fortalecer los CSP, intensificando la difusión de su concepción y objetivos, generando incentivos para su constitución y funcionamiento, centrando los esfuerzos en los más relevantes para cada entidad, dotándolos de recursos y capacitación, al menos en su etapa inicial y favorecer la interacción entre ellos. Es importante iniciar en el corto plazo con la elaboración de los planes rectores de los CSP y asegurar la representatividad en los CSP, con lo cual se

garantice que estén presentes todos los eslabones, que los participantes realmente representen a los agentes económicos de su eslabón

El seguimiento a los proyectos es clave para que alcancen el éxito. La función de las CRyS es central en este objetivo, por lo que se recomienda reforzar sus capacidades en los Estados. Dado que se siguen encontrando casos en que las aportaciones concurrentes no se dieron como fueron comprometidas, se recomienda evaluar esquemas alternativos (incluyendo incentivos económicos) que permitan lograr con mayor éxito que los productores aporten su parte comprometida en los proyectos, en tiempo, forma y montos.

Se recomienda reforzar la capacidad del Programa para generar desarrollo de capacidades y capital humano, lo cual tiene mucha oportunidad de mejora actualmente.

Algunos otros aspectos operativos con observaciones y recomendaciones específicas son los siguientes:

El Programa está cumpliendo un importante rol en la innovación tecnológica. Sin embargo se requieren apoyos más contundentes para lograr que las biotecnologías de maricultura principalmente, que están en una etapa avanzada de desarrollo, alcancen el punto posible de transferencia tecnológica en el menor tiempo. Por otro lado se recomienda que FIFOPESCA opere siguiendo a cabalidad los lineamientos de Alianza y sobre todo con criterios de sustentabilidad. Se recomienda incrementar la transparencia de sus procesos, aplicación de recursos y resultados alcanzados, así como en la siguiente evaluación nacional darle un seguimiento más cercano a los apoyos asignados.

Proyectos como los atracaderos integrales, centros de descabezado, etc., han sido apoyados en menor proporción en 2004 comparados con 2003. Se recomienda que la aprobación siga una necesidad clara y prioritaria, y adecuar los proyectos a la necesidad específica de cada beneficiario. Elaborar un “traje a la medida” de cada solicitud de apoyo.

Orientación de la inversión

El Programa se ha convertido en uno de los principales de Alianza para el Campo, asignando apoyos en tres años por arriba de 1,500 millones de pesos, mediante 882 proyectos de diversa índole.

En el 2003 el sector pesca recibió apoyos mayoritarios, con un 73% del total de proyectos productivos aprobados que significó el 60% del presupuesto total anual ejercido. En 2004 la prioridad de la CONAPESCA se vuelve hacia la acuicultura, a la cual se le aprueban el 77% del total de proyectos, asignándole el 68% del monto total ejercido. En los avances hasta agosto del 2005, proyectos de pesca y acuicultura han sido apoyados en número en proporciones similares (no hay información para analizar las distribuciones en monto). La acuicultura recibe de manera acumulada (2003 más 2004) un 59% del total de los apoyos, y el sector pesca un 41%.

Los proyectos productivos de pesca, acuicultura y maricultura recibieron el 40% del total de apoyos del 2004, seguidos por proyectos de infraestructura básica de uso común. Al avance hasta agosto del 2005, los proyectos de reducción de esfuerzo pesquero significan el 47% del recurso ejercido y los proyectos productivos el 34%. El análisis de la orientación de la inversión durante los tres años muestra que ha habido apoyos prioritarios diversos, con los enfoques pesqueros dominando 2003 y 2005, y en 2004 un fuerte desarrollo a proyectos acuícolas. El apoyo a FIFOPESCA se considera que significará principalmente más desarrollo acuícola.

Se recomienda reforzar el enfoque de la integración de la inversión, orientando las inversiones hacia la conformación de cadenas productivas y CSP. Igualmente es deseable avanzar en el corto plazo en reforzar el enfoque de integralidad de la inversión, acompañando a los apoyos físicos con reforzamiento de capacidades organizativas y capacitación de los beneficiarios.

De acuerdo a las características de la operación de este Programa que asigna los apoyos como subsidios a proyectos productivos, se recomienda explorar la posibilidad de que el Programa evolucione hacia un esquema en el que los apoyos se reintegren a un fondo revolvente, que contribuya al autofinanciamiento para capital de operación.

Entre todas las categorías de proyecto que se han apoyado en los tres años del Programa, los “proyectos tipo” de infraestructura básica de uso común, replicados ampliamente en el país durante el 2003 pero que se han seguido apoyando en el 2004 y 2005 en menor número, son el proyecto más numeroso en términos absolutos. No obstante, la inversión más buscada por aspirantes a apoyos del Programa son los proyectos productivos de acuacultura. De los tipos de inversión más usuales en acuacultura, los proyectos productivos en tilapia y camarón han dominado los apoyos.

El cultivo de tilapia a nivel nacional está aprovechando las oportunidades que el Programa ofrece para consolidarse como un subsector en franco crecimiento. En el 2004 se apoyaron 90 proyectos productivos de la especie (60% del total de acuacultura del Programa), para un total de apoyos de 87.5 millones de pesos (50% del total de acuacultura del Programa). Si bien los impactos y resultados están en proceso de consolidación, se considera un acierto de la CONAPESCA el haber priorizado el desarrollo comercial de los sistemas productivos con la especie. Se encuentran proyectos productivos en diferentes etapas de desarrollo, pero tienen una importancia relativa similar en número a los proyectos de camaronicultura apoyados en el 2004. Los apoyos se están orientando básicamente a la producción, por lo cual se recomienda generar apoyos que permitan inversiones integrales, desarrollo de cadenas de valor y comercialización. Aquellos proyectos de jaulas requerirán también estudios de capacidad de carga e impacto ambiental durante la operación.

Finalmente, se recomienda iniciar en el corto plazo la evolución del Programa hacia un esquema de apoyos con fondos revolventes o de reintegro de los fondos apoyados. El reembolso parcial o total de los apoyos pudiera quedar como un fondo operativo de la unidad o del grupo de unidades de producción beneficiarias, con lo cual el Programa asistiría también en capital de trabajo sin que le involucre presupuesto adicional. La provisión de capital de trabajo es un problema importante para el productor en este momento y limita la posibilidad de que los proyectos alcancen exitosamente sus metas, especialmente para productores de bajos ingresos.

Sustentabilidad

La FAO ha insistido en la imperiosa necesidad porque el criterio de sustentabilidad guíe el manejo, explotación y planeación de los recursos naturales. Se recomienda reforzar el marco de planeación sustentable de la industria acuícola y pesquera a nivel nacional. En lo particular para los proyectos, mantener criterios estrictos en relación a las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs) y otros documentos que determinan la elegibilidad del proponente, así como reforzar la elaboración de estudios de ordenamiento y planes de desarrollo por cuerpo de agua costera o interior, y estudios de capacidad de carga de cuerpos de agua. Las CRyS deben poner especial interés en que las acciones y obras no se desvíen de lo aprobado en los proyectos, pues puede haber implicaciones del orden ambiental al hacerlo.

El total de apoyos para planes de ordenamiento pesquero y acuícola en 2004 correspondió al 17% del presupuesto del Programa, lo cual hay que destacar por positivo y recomendar se incremente selectivamente. La generación de estos documentos es muy importante como elementos de planeación sustentable para los gobiernos estatal y federal, especialmente para la acuicultura considerando que se están probando y desarrollando nuevas tecnologías de producción y en ocasiones la aprobación de nuevos proyectos significa incorporar nuevos cuerpos de agua a estas actividades, los cuales en su mayoría no tienen capacidades de carga evaluados, ni planes de manejo elaborados. De la misma forma como se considera urgente y prioritario el desarrollo de opciones productivas o la intensificación de las existentes, debe tener la misma prioridad la elaboración de estudios de impacto, capacidad de carga y planes de manejo y ordenamiento. Por ello se recomienda incrementar estos apoyos de manera continua.

Se considera que hay mucha oportunidad de mejora en la inserción de proyectos aprobados dentro de planes de desarrollo sustentable por área o región. Si bien los proyectos de libre demanda en algunos casos pueden presentar algún tipo de proyecto que no está incluido en un plan de desarrollo, es necesario siempre conducir el ejercicio de planeación estratégica con objetivos de mediano y largo plazo, y de desarrollo de la industria en base a documentos rectores acordados entre los diferentes participantes de la actividad.

En el año 2004 el Programa dio apoyos a proyectos de maricultura, lo cual es importante para atender la necesidad de desarrollar alternativas viables para la pesca y la camaronicultura. Se apoyaron diversos proyectos de cultivos en jaulas, principalmente para camarón, aunque también se apoyaron proyectos en jaulas para tilapia, pargo, botete y huachinango. Se recomienda tener especial atención en estos proyectos de cultivo en jaulas que actualmente están en alta demanda. Es imprescindible verificar el estado real de la biotecnología tanto de cultivo de engorda como de la cría para sembrar las jaulas, así como dimensionar y limitar el número de jaulas aprobadas en un proyecto a una escala en la cual no haya impacto ambiental en el cuerpo de agua, sea éste una presa, estero, bahía, o mar abierto. Es deseable que este tipo de proyectos estén insertos en planes de desarrollo, y más importante, que tengan como respaldo necesario los estudios de capacidad de carga de los cuerpos de agua donde los proyectos serán ubicados.

Se reconoce que la distribución y dilución de ingresos entre el número de participantes en un proyecto es factor principal para determinar la escala del apoyo (número de jaulas por proyecto). Si los impactos en el ambiente no son conocidos y los proyectos individuales no están incluidos en esquemas de planeación estratégica, aún y exista el justificante económico del proyecto, se recomienda evaluar cuidadosamente futuros apoyos y principalmente la escala de los mismos, pues sus efectos individuales sobre el medio ambiente y principalmente su efecto agregado por su réplica pueden tener impactos negativos a mediano y largo plazo. Se recomienda de manera importante que si el objetivo del proyecto es desarrollar investigación, sea precisamente en esa dimensión y escala como se apruebe el proyecto y se asigne el monto. Igualmente, tomar en cuenta la réplica de proyectos para determinar el número de jaulas permitida en cada uno de ellos, para no potencializar las posibles externalidades generados a futuro por el total de proyectos y unidades productivas.

Impactos del Programa

Los indicadores de impacto del Programa, tanto de primer como de segundo nivel, fueron obtenidos a partir de cuestionarios directamente aplicados por el evaluador en las visitas a los estados de Sonora, Sinaloa, Jalisco, Yucatán y Tamaulipas complementados con revisión documental de información en oficinas centrales de la CONAPESCA. La selección de estos estados buscó incluir la diversidad del país en términos geográficos, productivos, institucionales y ecológicos en lo referido a pesca y acuacultura, además que tomó en cuenta su peso presupuestario y tiempo de operación del Programa. En las visitas a los Estados se aplicó el cuestionario que se ha utilizado y perfeccionado en la evaluación de otros programas de Alianza, el cual fue modificado para captar las características del sector acuícola y pesquero. Si bien los indicadores no provienen de un censo de beneficiarios ni fueron tampoco determinados en base a muestras estadísticamente significativas, se consideran indicadores generales preliminares de valor. Se levantaron un total de 45 encuestas personales en visitas a proyectos y entrevistas con beneficiarios. Siguiendo el carácter continuo de la evaluación, se dio seguimiento a los proyectos apoyados en 2003 y 2004 porque las inversiones requieren un periodo de maduración para que se expresen sus efectos.

Las siguientes son las conclusiones y recomendaciones puntuales en relación a los impactos del Programa:

1. Un 85% de los beneficiarios encuestados califican como mala la oportunidad de los apoyos asignados, sin embargo un 92% de ellos dice que es muy buena su satisfacción general con el Programa. De acuerdo a ello, se debe poner especial énfasis en que los apoyos sean liberados en tiempos adecuados, sin que esto signifique que se abandone el esquema de ministraciones progresivas, en las cuales se debe evaluar de manera concreta que los recursos comprometidos se están en realidad aportando, antes de la liberación de ministraciones posteriores.
2. Aun hay oportunidades de mejora importantes en los alcances e impactos en beneficiarios de zonas altamente marginadas, foco principal de la población objetivo del Programa y de Alianza para el Campo. Se recomienda incrementar los apoyos a este segmento de la población objetivo.
3. Un tercio del total encuestado son nuevos productores acuícolas o pescadores incursionando en la actividad por primera vez. Esto indica que el Programa está cumpliendo como motivador de inversiones y nuevos empresarios acuícolas se están creando. La nueva empresa siempre es generadora de fuentes de trabajo.
4. Los apoyos del Programa inciden de manera importante sobre ingresos, producción y productividad principalmente. Los encuestados esperan que el ingreso bruto promedio como resultado de los apoyos se incremente en un 218%. Sobre el ingreso inciden resultados en variables de segundo nivel: en proyectos productivos los apoyos significan incrementos proyectados en producción del 129% y de productividad del 162%, de acuerdo a las expectativas de los beneficiarios encuestados. Estos altos porcentajes deben ser tomados solo como indicadores generales y provenientes de proyecciones de los propios beneficiarios, pues no hay hasta el momento resultados completos que los confirmen. Sin embargo, la revisión de proyectos y visitas al campo permite considerar que estas estadísticas proyectadas no estarán lejanas de la realidad. De acuerdo a ello, se espera que como resultado de los apoyos del Programa, en uno o dos años más la estadística nacional de producción por acuacultura refleje los efectos e impactos de estos apoyos, principalmente para

camarón y tilapia. Por ejemplo en el centro y norte de Sonora, donde la camaricultura está teniendo en estos momentos producciones y rendimientos excelentes y casi ausencia de enfermedades virales, los apoyos para el establecimiento de nuevas granjas y para la intensificación de las existentes están ya generando incrementos productivos significativos, en los avances de los ciclos parciales que se desarrollan al momento. Los numerosos proyectos de tilapia en Yucatán, Tabasco, Campeche, Sinaloa y Sonora significarán incrementos importantes de producción nacional cuando establezcan sus operaciones al 100%, en 1 o 1.5 años como máximo.

5. Empresas ya establecidas y encuestadas manifiestan incrementos esperados más altos en productividad que en producción. Ello refleja el objetivo de política acuícola de apoyar inicialmente la intensificación de las empresas, es decir, los rendimientos crecientes, más que buscar como objetivo el aumento de producción, que pudiera obtenerse simplemente mediante el aumento de superficie productiva. Este último se da como un efecto del primero, pero no es el objetivo principal.
6. Se ha dado una importante capitalización de las unidades productivas como resultado de los apoyos, siendo más significativa para maquinaria y equipo en proyectos ya establecidos previamente al Programa, y para construcción e infraestructura en proyectos nuevos.
7. En los dos primeros años se han apoyado significativamente a proyectos de agregación de valor, sin embargo en las visitas a los Estados los impactos de estos apoyos no se han aprecian claramente. Los apoyos para proyectos productivos han generado aportaciones complementarias por productores y otras fuentes del 200%, lo cual se considera muy bueno.
8. La evaluación de impactos en la próxima evaluación nacional del Programa es deseable que incorpore un muestreo estadísticamente significativo de proyectos, así como la revisión más en detalle de las bases de datos de CONAPESCA y FIFOPESCA.

Se concluye este documento planteando una perspectiva de análisis del Programa para la siguiente evaluación nacional. Se considera que el Programa de Acuicultura y Pesca de Alianza se convertirá cada vez más en un elemento detonador del sector, permitiendo de manera creciente su regulación, ordenamiento, fomento y también su adaptación y evolución para hacerla más productiva y para buscar soluciones a los problemas de la pesca. Se considera por ello pertinente evaluar más extensamente los impactos generados por los proyectos, lo cual requerirá esfuerzos amplios de logística en estados como Sinaloa y Sonora que reciben al menos la mitad de los apoyos.

Se recomienda de la misma forma en la siguiente evaluación nacional del Programa incorporar y analizar los resultados de la evaluación de sanidad acuícola, utilizando elementos económicos para calcular los impactos indirectos de los programas y acciones de sanidad acuícola. Dada la magnitud de los problemas de enfermedades virales en cultivo de camarón en el noroeste del país, la industria se beneficia en la misma magnitud o más de los apoyos a programas y acciones sanitarias, que de apoyos para la implementación de nuevos proyectos o la modificación de los ya existentes.