

# INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROGRAMA DE APOYO A LA PESCA ARTESANAL,  
LA ACUICULTURA Y EL MANEJO SOSTENIBLE DEL AMBIENTE (PROPESCA)



# INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROGRAMA DE APOYO A LA PESCA ARTESANAL,  
LA ACUICULTURA Y EL MANEJO SOSTENIBLE DEL AMBIENTE (PROPESCA)

Programa de Apoyo a la Pesca Artesanal, la Acuicultura y el Manejo Sostenible del Ambiente (PROPESCA)  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Agencia Peruana de Cooperación Internacional  
Ministerio de la Producción





**EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO  
PROGRAMA DE APOYO A LA PESCA ARTESANAL,  
LA ACUICULTURA Y EL MANEJO SOSTENIBLE DEL AMBIENTE**

Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro  
Lima, Perú  
RUC: 20507098500

**AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

Oficina Técnica de Cooperación  
Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro  
Lima, Perú  
Teléfono (0051) (01) 202 7000  
Página web: [www.aecid.pe](http://www.aecid.pe)

**AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Av. José Pardo 261 Miraflores  
Lima, Perú  
Teléfono (0051) (01) 319 3600  
Página web: [www.apci.gob.pe](http://www.apci.gob.pe)

**MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN - DESPACHO VICEMINISTERIAL DE PESQUERÍA**

Calle Uno Oeste N° 060 - Urbanización Córpac, San Isidro  
Lima - Perú  
Teléfono : (0051) (01) 616-2222  
Página web: [www.produce.gob.pe](http://www.produce.gob.pe)

**RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA**

Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero, OLDEPESCA  
Evaluador  
Javier Macías Gonzáles

**COORDINADORA DE EDICIÓN**

Itziar González Camacho  
(este apartado en verde SE ELIMINA)

**DISEÑO**

Romy Kanashiro

**IMPRESIÓN**

Elyor Representaciones  
Jr. Las Palmeras 256 A . Santa Rosa de Quives - Santa Anita

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional N° 2012- 05180

**ISBN**

978-612-46096-5-7



# ÍNDICE

<b>LISTADO DE ACRÓNIMOS</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>17</b>
1.1 Antecedentes y objetivos de la evaluación	17
1.2 Niveles de análisis de la evaluación	18
<b>2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN Y SU CONTEXTO</b>	<b>19</b>
2.1 Contexto de la intervención	19
2.1.1 Aproximación a los sectores y a la zona de intervención	20
2.1.2 Estrategias y prioridades sectoriales	23
2.1.3 La Cooperación Española en Perú	24
2.2 Justificación y lógica de la intervención	26
2.3 Objetivos, resultados y actividades del Programa	29
2.4 Gestión y seguimiento	34
2.5 Financiación de las intervenciones	35
<b>3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>38</b>
3.1 Ámbito y factores condicionantes	38
3.2 Preguntas y criterios de valoración	39
3.3 Metodología de la investigación	42



<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA</b>	<b>44</b>
4.1	Diseño del programa	44
4.2	Proceso	49
4.3	Resultados	56
4.4	Impacto	61
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>63</b>
<b>6.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>74</b>
<b>7.</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>79</b>
<b>8.</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>89</b>
<b>9.</b>	<b>GLOSARIO</b>	<b>94</b>



# ACRÓNIMOS

ALT	Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico TDPS
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEP	Centro de Entrenamiento Pesquero
CPUE	Cantidad por Unidad de Esfuerzo
DEP	Documento de Estrategia País
DGA	Dirección General de Acuicultura
DIGAAP	Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería
DGPA	Dirección General de Pesca Artesanal
DIREPRO	Dirección Regional de la Producción
DIGSECOVI	Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia
FONCHIP	Fondo de Cooperación Hispano Peruano
FONDEPES	Fondo de Desarrollo Pesquero
GORE	Gobierno Regional
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
ITP	Instituto Tecnológico Pesquero del Perú
MNCNM	Museo Nacional de Ciencias Naturales de Madrid
ODURF	Fundación de Investigación de la Universidad Old Dominion
OLDEPESCA	Organización Latinoamericana para el Desarrollo de la Pesca Artesanal
OP	Organismos Públicos
OPD	Organismos Públicos Descentralizados
OPE	Organismos Públicos Especializados
OSPA	Organización Social de Pescadores Artesanales



OTC	Oficina Técnica de Cooperación, AECID
PADESPA	Proyecto de Apoyo al Desarrollo del Sector Pesquero y Acuícola del Perú
PCHP	Programa de Cooperación Hispano-Peruano
PELT	Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca
PETT	Proyecto Especial Truchas Titicaca
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POA	Plan Operativo Anual
PRODOC	Documento de Proyecto
PRODUCE	Ministerio de la Producción
ROPA	Reglamento de Ordenamiento Pesquero y Acuícola para la Cuenca del Lago Titicaca
SANIPES	Servicio Nacional de Sanidad Pesquera
UB	Universidad de Barcelona
UG	Unidad de Gestión



# RESUMEN EJECUTIVO

## ANTECEDENTES, JUSTIFICACIÓN Y LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

La intervención evaluada se inscribe en el Programa de Cooperación Hispano-Peruano aprobado en la Comisión Mixta de noviembre de 2006. El periodo de ejecución inicialmente previsto abarcaba los años 2007-2010, si bien después se amplió hasta el primer trimestre del 2012.

El problema central que justificó la identificación y formulación de PROPESCA era el grave atraso estructural que enfrentaba el sector de la pesca y de la acuicultura en la Región de Puno, a pesar de disfrutar de importantes oportunidades. Los efectos de este problema eran, entre otros, el bajo nivel de vida de las comunidades pesqueras y la insuficiencia de abastecimiento de pescado a la población.

En cuanto a la lógica de la intervención, el logro del objetivo general (“El sector pesquero en la Región Puno es competitivo y sostenible”) se plantea a través de la consecución de dos objetivos específicos referidos a la pesca y la acuicultura en la región de Puno: “Mejora del rendimiento de la pesca artesanal” y “Mejora de la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura”, que no cambiarían a lo largo de la vida del Programa, así como ocho resultados y veintidós actividades, que sí serían modificados.

En lo que a coherencia interna se refiere, el problema identificado se corresponde con los objetivos propuestos, aunque existe una notable descompensación entre los dos objetivos específicos: mientras que la intervención en el ámbito de la acuicultura resulta bastante lógica en el sentido de que la mayoría de los resultados contribuyen al logro del objetivo específico, ninguno de los resultados previstos para el componente de pesca tiene relación





directa con el objetivo “Mejora del Rendimiento de la Pesca Artesanal” que, además, resulta excesivamente ambicioso para la duración y presupuesto económico del Programa.

En el momento de la evaluación, el Programa se encontraba a un mes de su finalización, aunque posteriormente fue postergado hasta Marzo del 2012.

## OBJETIVOS Y CLIENTES DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos de la evaluación son: i) Valorar el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en el Programa; ii) Identificar aspectos, ya sea técnicos o de gestión, de la posible replicabilidad en futuras intervenciones relativas al sector pesca; iii) Fomentar la transparencia y la Mutua Rendición de Cuentas; iv) Ofrecer recomendaciones al Gobierno Regional, la Dirección Regional de la Producción y al Ministerio de la Producción, para aumentar la calidad de la ayuda en futuras intervenciones; y v) Proporcionar al Ministerio de la Producción-PRODUCE información que, en el contexto de la descentralización, le aporte pautas para el trabajo con los gobiernos regionales.

Los clientes principales de la evaluación son los gobiernos de Perú y de España, en particular sus correspondientes Agencias de Cooperación Internacional, las instituciones y organismos ejecutores y los beneficiarios/as finales.

## METODOLOGÍA

La evaluación se ha planteado a cuatro niveles: i) Diseño, para el que se han considerado los criterios de pertinencia, coherencia, apropiación y alineamiento; ii) Proceso (criterios de eficiencia y apropiación); iii) Resultados (eficacia y viabilidad) e iv) Impacto.

Se han desarrollado las veintiocho preguntas consideradas en la Matriz de Evaluación ordenadas en función de los citados criterios, así como las prioridades transversales relacionadas con enfoque de género y medio ambiente.

El trabajo de terreno se ha desarrollado en Lima y en Puno, donde se han mantenido entrevistas en profundidad con los responsables de las Unidades de Gestión y de todas



las instituciones participantes y se han organizado reuniones de trabajo con la población beneficiaria. Además, en las dos ciudades se presentaron y discutieron los resultados preliminares.

## PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

PROPESCA fue planteado como una continuación del apoyo de la Cooperación Española al sector de la pesca y de la acuicultura en Perú, que se había materializado principalmente en el PADESPA de 1999 a 2006.

La elección de la Región de Puno fue una propuesta de la AECID aceptada por la parte peruana, siguiendo la recomendación de la evaluación final de PADESPA en el sentido de una mayor concentración geográfica de las intervenciones.

El instrumento financiero elegido fue el de Fondos Comunes ejecutados principalmente mediante Convenios con PRODUCE (DGA, DGPA, Digsecovi), Gobierno Regional/Direpro Puno, Dgaap, Organismos Públicos Especializados (IMARPE e ITP) y Organismos Públicos Descentralizados (FONDEPES), dos Proyectos: PETT y PELT, el Programa Sierra Exportadora y otras instituciones.

Si bien este sistema era coherente con el principio de alineamiento y apoyo a la Administración peruana, no permitió incorporar otras de las recomendaciones de la mencionada evaluación: menor dispersión de las actividades y determinación de objetivos específicos viables.

A pesar de que con las sucesivas modificaciones de resultados y de indicadores, que no constaban en el documento de formulación, se intentó encauzar el Programa acomodando ciertos cambios en las actividades y su relación con los resultados (la última modificación en 2009), no se planteó una reformulación a fondo, dado que los objetivos del Programa habían sido aprobados por la Comisión Mixta y, además, porque ya existían convenios en ejecución.

Como consecuencia de lo anterior, a lo largo de la vida de PROPESCA, y a pesar del esfuerzo de las Unidades de Gestión de Puno y de Lima, así como de la OTC de Lima, no se ha logrado mantener la relación entre actividades, resultados y objetivos. Así, se ha perdido la idea de



un Programa con objetivos únicos, el cual se ha convertido en una sumatoria de actuaciones propuestas por cada una de las instituciones ejecutoras.

Otro factor de contexto que ha condicionado el Programa ha sido la diferencia de perspectivas respecto del proceso de descentralización de funciones en favor de las regiones: si bien es cierto que la capacidad administrativa de éstas ha limitado en cierto modo su participación en el Programa, no lo es menos que, en la práctica, su desarrollo institucional no ha sido suficientemente promovido por las instituciones de Lima en términos de cesión de capacidades técnicas y recursos económicos.

A continuación se exponen los resultados de la evaluación:

A nivel de **DISEÑO**, la **pertinencia** del Programa puede calificarse como **más que satisfactoria** ya que éste encuentra justificación en la existencia de un problema concreto cuyas causas y efectos son razonados en el documento de formulación. Sin embargo, la **coherencia interna** es **menos que satisfactoria** puesto que no existe una relación lógica entre actividades y resultados ni entre éstos y los objetivos específicos, que son excesivamente ambiciosos para la duración y presupuesto económico del Programa y, además, difícilmente medibles, lo cual ha originado problemas de seguimiento a lo largo de toda la vida del PROPECSA.

Si bien la población y las instituciones regionales participaron en el diagnóstico previo, no se implicaron suficientemente en el diseño de la intervención, lo que ha limitado el nivel de **apropiación**, que es **menos que satisfactorio**. En todo caso, PRODUCE sí que ha participado activamente en la planificación de las actuaciones, mostrando un liderazgo sobre su política y estrategia de desarrollo del sector pesquero.

Respecto del **alineamiento** en relación con las prioridades de desarrollo del sector pesquero y acuícola, la intervención es **más que satisfactoria** debido a su articulación con los planes estratégicos de las instituciones públicas peruanas y, también, de la AECID, para la que tanto Puno como el sector de la pesca y de la acuicultura coincidían con sus prioridades geográficas y sectoriales, respectivamente.

En cuanto al **PROCESO**, el sistema de convenios se ha traducido en una multiplicación de actividades ejecutadas por varios organismos, generando una ingente carga de trabajo administrativo que ha restado **eficiencia** que, no obstante, puede ser calificada como **más que satisfactoria** puesto que el presupuesto ha sido ejecutado prácticamente en su totalidad



y se ha seguido con calidad y suficiencia el sistema de gestión del ciclo del Programa establecido por la cooperación española y la administración peruana, aunque para ello ha sido necesario enfrentar serios problemas relacionados con la rigidez del sistema, la lentitud de los procedimientos administrativos, la rotación en la Administración Pública, etc.

También a nivel de proceso, la **apropiación** por parte de la población beneficiaria y de la administración regional ha sido **menos que satisfactoria** ya que, en el primer caso, se han convertido, en cierta manera, en “clientes” de las actividades previstas en la intervención y, en lo que a DIREPRO Puno se refiere, aunque ha cumplido con sus tareas de ejecución y seguimiento de las actividades, su grado de implicación efectiva ha sido menor que la que hubiera sido deseable, sobre todo desde el punto de vista de la sostenibilidad. En cuanto a la apropiación de PRODUCE y de los OP, sí puede considerarse como satisfactoria.

En cuanto a la valoración de **RESULTADOS**, los problemas relacionados con los indicadores dificultan la evaluación de la **eficacia** que, no obstante, puede considerarse como **satisfactoria** ya que, si bien es cierto que se ha contribuido al logro de los objetivos específicos y resultados, se ha perdido la visión de conjunto de un Programa con objetivos comunes compartidos por todos los y las participantes. En todo caso, la dedicación y compromiso de las UG y de la AECID, a través de la OTC de Lima, encargada de la supervisión y acompañamiento, así como la de los organismos e instituciones participantes, han permitido superar gran parte de los obstáculos encontrados durante la ejecución.

Un punto débil del programa es la **viabilidad**, que si bien puede calificarse como **satisfactoria** —puesto que aunque la mayoría de los OPE y OPD ejecutores ya han consolidado las futuras intervenciones en sus presupuestos para el año 2012 aprovechando para ello las capacidades técnicas y humanas reforzadas con PROPESCA— las funciones de la Direpro Puno, en lo que a gestión de las actividades se refiere, han sido asumidas en gran parte por la Unidad de Gestión sin que por el momento se hayan creado líneas presupuestarias para la continuidad de las actividades tras el fin del Programa, en particular para la contratación de extensionistas e inspectores. Además, algunos de los equipos transferidos se encuentran en mal estado de conservación.

Finalmente, aunque aún es pronto para valorar el **IMPACTO** de la intervención, sí que hay indicios de efectos positivos sobre la concientización de las autoridades y la población de la región respecto de la sobreexplotación de los recursos, el reconocimiento del papel de



la mujer en el sector, la incorporación del enfoque multicultural en las intervenciones, la mejora de la coordinación entre los organismos que intervienen en la zona, el importante trabajo científico que se ha acumulado, etc.

## LECCIONES APRENDIDAS

- Los objetivos específicos deben ser realistas y coherentes con los resultados.
- Las actividades deben concentrarse geográfica y sectorialmente para asegurar que contribuyen eficazmente al logro de los resultados.
- La lógica del programa ha de estar bien cimentada en el diagnóstico inicial, en el que han de participar activamente beneficiarios/as y otros actores.
- La probabilidad de ocurrencia de las hipótesis de riesgo no puede ser excesivamente alta.
- Los indicadores deben ser prácticos para efectuar el seguimiento de los resultados.
- Importancia de asegurar la calidad de los informes y de la documentación de seguimiento y ejecución.
- Las actividades de las instituciones y organismos ejecutores tienen que subordinarse al logro de los objetivos específicos y resultados previstos inicialmente.
- A pesar de que puedan existir limitaciones por aspectos institucionales o administrativos, tales como el sistema de aprobación de la ayuda o la burocracia de la administración, es preciso asegurar en todo momento que existen mecanismos que favorezcan la flexibilidad.
- Importancia de difundir los resultados en tiempo real para mejorar la apropiación del Programa.
- Realización de estudios de viabilidad y propuesta de sistemas de gestión para asegurar la sostenibilidad cuando se trata de equipamientos técnicos.
- La comunicación entre las instituciones participantes debe ser muy fluida y ha de existir un esfuerzo permanente para integrar efectivamente en la ejecución a las instituciones y entidades públicas.
- Los órganos de gestión del programa no deben asumir tareas que corresponderían a la contraparte nacional y local y han de proponer y apoyar acciones concretas destinadas a asegurar la sostenibilidad.
- Prestar atención a situaciones que pueden generar un sentimiento de agravio comparativo entre personal funcionario y contratado por el Programa.



- Reforzar siempre que sea posible la visibilidad de las instituciones locales competentes.
- Importancia de las evaluaciones intermedias.
- Los talleres de capacitación deben acompañarse de los medios para comenzar a desarrollar lo aprendido.
- El extensionismo pesquero es un factor clave que requiere una actuación continua y de largo plazo.
- Necesidad de considerar principios del enfoque de ecosistemas en la pesca.
- Cuando exista un importante componente de investigación científica hay que asegurar que se creará una base sólida de conocimientos que pueda ser capitalizada en el futuro.

## RECOMENDACIONES

### Formulación y lógica de la intervención

- Fijación de objetivos específicos realistas, acordes con el tiempo y presupuesto disponibles y coherentes con los resultados y actividades.

Si el Programa a proponer persigue reforzar la administración, incluirlo como un objetivo específico con sus correspondientes resultados e indicadores.

Explicar en el documento de formulación cómo se prevé que los resultados esperados permitirán alcanzar los objetivos específicos.

No plantear hipótesis de riesgo que sean excesivamente probables y prever alternativas.

Es el Programa quien debe proponer a los y las participantes las actividades que interesan al logro de resultados y objetivos, mientras que las instituciones deben exponer qué es lo que pueden hacer.

- Dedicar más tiempo al diagnóstico y a la ejecución de ciertas actividades.

La lógica del proyecto debe estar bien cimentada en el diagnóstico inicial, en el que han de participar activamente beneficiarios/as y otros actores.



El apoyo al extensionismo debe formar parte de las actividades destinadas al desarrollo del sector de la pesca y la acuicultura con el fin de asegurar que la población beneficiaria finales aprovecharán al máximo los logros del proyecto. Debe plantearse como una actividad continua y de larga duración. Las acciones de formación deben ser integradas en un programa amplio que vaya más allá de la duración del proyecto.

- Establecer un sistema sólido de indicadores para el seguimiento de los resultados reales de las actividades y el cumplimiento de los objetivos específicos.

Los indicadores deben ser prácticos, fáciles de obtener y analizar, no excesivamente numerosos, acordados con los actores involucrados y con un fundamento teórico justificado. Además, es necesario exponer de manera clara y documentada la metodología para su cálculo.

### Estrategia de desarrollo

- Mayor concentración sectorial de las actividades. Apoyar acciones concretas dentro de las estrategias nacionales.
- Considerar los principios del Enfoque Ecosistémico en el planteamiento de la intervención.

Si se opta por continuar con las actividades en el lago Titicaca, habría que considerar los siguientes aspectos: i) carácter binacional del lago; ii) concepto de “cuenca compartida” por múltiples usuarios/as y actividades; iii) necesidad de realizar una zonificación de usos; y iv) importancia de implicar a la mayor parte posible de los usuarios y usuarias del ecosistema.

### Seguimiento y gestión

- Implicar en el seguimiento y gestión a la población beneficiaria y organismos públicos ejecutores o con competencias en el área de la intervención.



- En el caso de optar por una ejecución mediante convenios, imponer un Plan de Comunicación en cada convenio de manera que se asegure que los resultados serán difundidos en tiempo real.
- Evitar la sensación de discriminación entre personal contratado directamente por el proyecto y funcionarios/as (salarios, viáticos, seguros...).
- Reforzar siempre que sea posible la visibilidad y participación activa de las instituciones locales competentes en la gestión del proyecto (convocatorias públicas, organización de eventos, etc.).
- En programas o proyectos de larga duración, realizar una evaluación intermedia externa e independiente.

### Sostenibilidad de resultados

- Necesidad de estudios de viabilidad técnica y económica y propuesta de sistema de gestión cuando se prevea la cesión de equipamientos o infraestructuras.
- Cuando se ceda todo o parte de la ejecución de las actividades a instituciones u organismos públicos, los órganos de gestión del programa no deben asumir tareas que corresponderían a la contraparte nacional o local.
- Prever mecanismos para el apoyo a la financiación de las actividades para las que se capacita a la población beneficiaria (fondos para microcréditos, acceso a subvenciones o créditos preferentes, etc.).
- Asegurar en la medida de lo posible la aplicación de los instrumentos legales desarrollados en el marco del Programa (ROPA) y la utilización de los medios materiales puestos a disposición para el control y vigilancia de la pesca y de la acuicultura en el lago.







# 1

## INTRODUCCIÓN

### 1.1 ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

El Programa evaluado se inscribe en el Programa de Cooperación Hispano-Peruano (PCHP), aprobado en la *Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Peruana* de noviembre de 2006. El periodo de ejecución inicialmente previsto abarcaba los años 2007-2010, si bien después se amplió hasta finales de Marzo del 2012.

Se trata de una intervención cofinanciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), que tiene por objetivo general contribuir a la competitividad y sostenibilidad del sector pesquero en la región de Puno, mejorando el rendimiento de la pesca artesanal y la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura regional.

Para el logro de sus objetivos, PROPESCA ha desarrollado en estos años lo previsto en el Documento de Programa y los Planes Operativos Anuales aprobados en las Comisiones de Seguimiento.

Según lo establecido en la directiva de cierre de los proyectos incluidos en el PCHP, PROPESCA debe ser evaluado siguiendo una metodología que se concreta en los Términos de Referencia, los cuales detallan los objetivos de la evaluación:

- 1) Valorar el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en el Programa.
- 2) Identificar aspectos, ya sea técnicos o de gestión, de la posible replicabilidad en futuras intervenciones relativas al sector pesca.



- 3) Fomentar la transparencia y la Mutua Rendición de Cuentas.
- 4) Ofrecer recomendaciones al Gobierno Regional, la Dirección Regional de la Producción y al Ministerio de la Producción para aumentar la calidad de la ayuda en futuras intervenciones. En este sentido, el proceso de evaluación coincide con la elaboración del nuevo Marco de Asociación con Perú, documento que orientará las actuaciones de todos los actores de la cooperación para el siguiente ciclo de planificación.
- 5) Proporcionar al Ministerio de la Producción-PRODUCE información que, en el contexto de la descentralización, le aporte pautas para el trabajo con los gobiernos regionales.

## 1.2 NIVELES DE ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN

Respecto del **contenido**, la evaluación se plantea en cuatro niveles:

**Diseño**, para analizar la racionalidad y coherencia de la estrategia propuesta, verificar la calidad del diagnóstico y la lógica de intervención.

**Proceso**, para valorar la gestión del Programa.

**Resultados**, para realizar una valoración de hasta qué punto se han alcanzado los objetivos y resultados previstos y a qué costo, en términos de recursos humanos y materiales.

**Impacto**, con el fin de valorar los efectos más generales y menos inmediatos de la intervención sobre las necesidades de los beneficiarios/as. Si bien este nivel de evaluación no estaba explícitamente contemplado en los Términos de Referencia, sí que se proponían cuestiones relativas al mismo. Por ello, a pesar de que aún es pronto para determinar los impactos, se ha incluido este aspecto aunque será tratado de manera muy general.



# 2

## DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN Y SU CONTEXTO

### 2.1 CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

Perú atraviesa en los últimos años un periodo de bonanza económica que ha permitido un crecimiento del PBI en torno al 8% en 2010<sup>1</sup>. Con un fuerte aumento tanto en la producción primaria como en el resto de rubros económicos respaldados por el incremento de las exportaciones especialmente minerales, hidrocarburos, agricultura, madera y harina de pescado. Además, el consumo interno creció a gran ritmo, al igual que el acceso al crédito privado para la compra de bienes de consumo y vivienda.

Sin embargo, pese a este elevado crecimiento existen aún muchos problemas socioeconómicos, especialmente en regiones interiores. Aunque los niveles de desempleo no son altos (5% de la población activa en 2008) el porcentaje de empleo precario era, en ese año, del 52,7%. Además, los índices de pobreza extrema son aún muy altos en determinadas regiones entre las que se encuentra Puno, la región donde se ha llevado a cabo la intervención objeto de esta evaluación.

El lago Titicaca está ubicado administrativamente en territorio peruano, en el departamento de Puno. Con una superficie de 71.999 km<sup>2</sup>, representa el 5.6% del territorio nacional. Puno tiene una población censada de 1.280.555 habitantes. En la ribera del lago se asienta aproximadamente el 30% de esta población, que depende en gran medida de la actividad pesquera artesanal extractiva y de la acuicultura<sup>2</sup>.

---

1 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2011*. Comisión Económica para América Latina (Cepal)

2 Programa de Apoyo a la Pesca Artesanal, la Acuicultura y el Manejo Sostenible del Ambiente (Propesca). Documento de Proyecto 2007-2010 (AECID-Ministerio de la Producción).



La Región de Puno es, a su vez, una de las más pobres de todo el país; de hecho, en 2010 era la cuarta más pobre con una incidencia del 56% y con un 28% en situación de pobreza extrema. Desde 2004, la cifra se ha reducido desde el 79,2%, de la población total en el umbral de la pobreza, de los que el 49,8% se encontraba en condiciones de pobreza extrema<sup>3</sup>.

En general, las necesidades básicas insatisfechas son extremas: según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005, el 91,5% de los hogares de la región no tenía acceso a agua potable, cerca del 97% no tenía sistemas de desagüe y el 93% carecía de electricidad<sup>4</sup>.

Además, un 22,33% de hogares se encuentra en situación de hacinamiento y la tasa de analfabetismo es del 14,9%. El 39,8% de la población no ha terminado la educación primaria o secundaria y solo un 15,6% ha finalizado la secundaria.

La población ribereña tiene en la pesca artesanal su principal fuente de alimentos, dado que la agricultura es muy poco productiva debido al clima extremo, y la ganadería es precaria por la baja calidad y escasez de los pastos.

### 2.1.1 Aproximación a los sectores y a la zona de intervención

La actividad pesquera en Perú ha sido históricamente uno de los principales rubros económicos del país, con una fuerte dependencia social en determinadas áreas del litoral y del interior. La pesca incluye tanto la extracción como la transformación de recursos hidrobiológicos de peces, moluscos, crustáceos y algas, tanto para el consumo humano directo (enlatado, fresco o congelado) como para la transformación industrial (principalmente a través de la harina y el aceite de pescado).

La pesca aporta el 2,5% del PBI y da empleo a cerca de 90.000 personas, la mayor parte de ellos artesanales. Si bien, por volúmenes de extracción, la pesca de anchoveta, llevada a cabo en una parte importante por la flota industrial, destaca como la de mayor producción, con un volumen anual de 6 millones de toneladas, la fabricación y comercialización de harina

---

3 *Evolución de la Pobreza en Perú*. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, 2011.

4 Programa de Apoyo a la Pesca Artesanal, la Acuicultura y el Manejo Sostenible del Ambiente (Propesca). Documento de Proyecto 2007-2010 (Aecid-Ministerio de la Producción).



de pescado (generada a partir de la anchoveta) es la principal actividad del sector pesquero peruano, que aporta el 35% de la oferta mundial de este producto.

Sin embargo, la denominada pesca artesanal es la que genera mayor nivel de empleo en el sector. La pesca artesanal litoral, según la segunda encuesta estructural de la pesquería artesanal del litoral peruano (ENEPA), realizada por el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) en 2005, establece en casi 38.000 los pescadores/as para 10.000 embarcaciones artesanales<sup>5</sup>. De ese total, 3.150 son pescadores y pescadoras artesanales, considerados formales, de la Región de Puno, con un total de 1.656 embarcaciones, según datos de la Direpro de 2007. En 2001, la Dirección de Capitanía del Puerto de Puno registró 9.000 pescadores/as artesanales, de los cuales el 80% operaba en el lago Titicaca<sup>6</sup>.

La cuenca del lago Titicaca es muy extensa, con más de 50.000 km<sup>2</sup>. Se han diferenciado zonas en ella desde el punto de vista de localización, extensión e importancia pesquera: el lago Titicaca, la laguna Arapa, la laguna Lagunillas y la laguna Umayo, entre otras.

La actividad pesquera en el lago Titicaca y otras lagunas altoandinas se caracteriza por ser, en general, una actividad de subsistencia para más de 4.700 familias. La actividad tiene un bajo nivel tecnológico, con embarcaciones pequeñas y aparejos muy simples. Existe un grave problema de sobreexplotación derivado, entre otras cosas, de la presencia de un elevado número de pescadores/as informales (no censados) en el área de estudio. Así, en 2007 se reportaron un total de 1.731 pescadores y pescadoras formales, mientras que en 2005 el número aproximado era de 7.227.

Las especies de peces que se capturan son nativas del lago, especialmente el ispi, boga, mauri, suche y carachi, si bien varias de estas especies en el pasado constituyeron un importante recurso pesquero, han sido extinguidas en las últimas décadas o sus poblaciones han disminuido drásticamente por la sobrepesca y la contaminación principalmente. Además, existen dos especies introducidas que tienen una gran importancia en las actividades extractivas en el área: la trucha arco iris y el pejerrey. Este último es muy voraz y carnívoro, y ha contribuido a la disminución de las poblaciones de las especies nativas del lago.

---

5 Instituto del Mar del Perú: Resultados generales de la II encuesta estructural de la pesquería artesanal en el litoral peruano II, Enepa 2004-2005. Actualizada en la web del Ministerio de la Producción.

6 Línea de Base del Programa de Apoyo a la Pesca Artesanal, la Acuicultura y el Manejo Sostenible del Ambiente-Propesca. Informe Final. Auditec S. A. C.



Las actividades de pesca en el lago Titicaca, lago Arapa, Umayo y Lagunillas actúan sobre todo tipo de recurso pesquero existente en estos cuerpos de agua, con mayor predominancia en los tres primeros. En general, las instalaciones para el desempeño de las actividades de pesca son muy precarias. La mayor parte de los desembarcaderos son de madera o directamente desembarcan desde tierra. Apenas existen instalaciones de concreto habilitadas para las operaciones de pesca diarias. Tampoco disponen de equipamientos de frío o hielo en la mayoría de las zonas.

Respecto a la producción pesquera, se ha constatado una disminución drástica en los volúmenes extraídos en el Titicaca. Así, de 1982 a 2006 esta disminución ha sido calculada en torno a un 66,5% total; para las especies nativas, en 74,5%; y para las especies introducidas, en 80,5%. En cualquier caso, la mayor parte de la producción es destinada a la subsistencia alimenticia de las familias, a su uso como carnada o alimento para truchas, siendo las especies de mayor calidad las únicas que se comercializan. La producción pesquera en la Región de Puno fue en 2010 de 9.697.315 kg<sup>7</sup>, incluyendo la producción de truchas.

Por otra parte, el cultivo de truchas en el lago Titicaca y otras lagunas altoandinas comenzó en 1936 y hoy constituye una de las principales actividades económicas de la región. Se estima un número de productores y productoras de 400, incluyendo los denominados informales.

La truchicultura se desarrolla en todo el anillo circunlacustre del lago Titicaca, desde Ollaraya en el lago Wiñaymarca, en la provincia de Yunguyo (sur del lago Titicaca, siguiendo hacia el norte, pasando por Pomata, Juli, Ilave, Puno, Huancané y Moho).

Igualmente existe producción en el lago de Arapa, en la provincia de Azángaro, así como en la laguna Lagunillas en la provincia de Lampa. Existen en Puno en torno a las 20.335 (en 2011) hectáreas habilitadas para el cultivo de la trucha en el Titicaca, Arapa y Lagunillas, con un potencial de producción estimado en 45.157 TM. Sin embargo, solo el 4,5% (431 hectáreas) se está usando para tal fin. Actualmente en la Región Puno existe una capacidad instalada de aproximadamente 6.174 TM, pero la capacidad utilizada es del orden de 5.457 toneladas.

---

7 Síntesis Económica de Puno. Diciembre, 2010. Banco Central de Reserva del Perú. Sucursal de Puno. 2011.



La producción de truchas en la región de Puno fue de 8.314.013 kg, de los que el prácticamente el 100% se destinó a la comercialización, por lo que existe poca incidencia en la alimentación de los productores<sup>8</sup>.

### 2.1.2 Estrategias y prioridades sectoriales

En el marco de la IX Comisión Mixta Hispano-Peruana firmada el 22 de noviembre de 2006 y de acuerdo con las consideraciones finales de la misma, PROPESCA refuerza y complementa los esfuerzos nacionales de movilización de recursos internos en la lucha contra la pobreza y los propósitos de la agenda nacional de desarrollo. Asimismo, promueve que los diversos actores de la sociedad civil y los distintos grupos beneficiarios participen en todas las fases del Programa.

Respecto a la planificación regional de Puno, esta intervención está alineada con el denominado Plan de Desarrollo Departamental Concertado Puno al 2011. Además, respecto a políticas sectoriales el programa se encaja en los planteamientos de la Ley General de Pesca, D. L. N° 25977, relacionados con el desarrollo de las actividades pesqueras artesanales marítimas y continentales.

Igualmente, el Programa responde a los lineamientos de política y acciones estratégicas aprobadas por el Ministerio de la Producción (PRODUCE), correspondientes al periodo 2004-2006, que son los siguientes:

- Promover el consumo de pescado mejorando la infraestructura de comercialización añadiendo valor agregado a la producción artesanal, ejecutando programas de abastecimiento artesanal.
- Apoyar la operatividad de una moderna flota pesquera de consumo humano directo, dotada de artes de pesca adecuados y sistemas de preservación a bordo que contribuya al mejoramiento de la higiene, calidad y sanidad de los recursos y productos hidrobiológicos.
- Propiciar el desarrollo y diversificación de la pesca artesanal, con la finalidad de elevar el nivel socioeconómico de los pescadores artesanales, mediante la eficiente

---

8 Síntesis Económica de Puno. Diciembre, 2010. Banco Central de Reserva del Perú. Sucursal de Puno. 2011.





utilización de la infraestructura existente, facilitando créditos promocionales, capacitación y transferencia tecnológica.

- Promover la gestión ambiental como complemento de la competitividad a través de la protección de la biodiversidad, prevención de la contaminación y la adopción de tecnologías limpias en el sector.

Por último, señalar también que PROPESCA encaja en las tres líneas prioritarias que el Despacho Viceministerial de Pesquería estableció en el marco del programa:

- Formalización de la pesca artesanal.
- Promoción a los programas de Consumo de Pescado.
- Desarrollo de programas de acuicultura sostenible y de apoyo al Programa Sierra Exportadora.

### 2.1.3 La Cooperación Española en Perú

El Programa PROPESCA está alineado con el Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española, así como con el Documento de Estrategia País (DEP).

Respecto al primero, establece las líneas estratégicas en las cuales se enmarca el Programa evaluado, en concordancia con los ejes temáticos establecidos por el Viceministerio de Pesquería del Perú.

Por otra parte, de acuerdo con el DEP 2005-2008, la Cooperación Española en Perú está dirigida a apoyar los esfuerzos de Perú para mejorar las condiciones de vida de la población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

La propuesta inicial de la Cooperación Española se basó en una política dirigida a luchar contra la pobreza y a mejorar las condiciones de vida de los colectivos más desfavorecidos, a través de la aplicación de cuatro criterios:



- a) Incidencia de la pobreza.
- b) Tradición, especialización y ventaja comparativa de la Cooperación Española.
- c) Complementariedad entre actores.
- d) Alineación con la agenda política de desarrollo del país.

Esta propuesta permitió identificar las siguientes líneas de actuación prioritarias:

- Gobernanza democrática, participación social.
- Cobertura de las necesidades sociales básicas.
- Promoción del tejido económico y empresarial.
- Protección y mejora del medio ambiente.
- Promoción de la cultura.
- Promoción de la equidad de género.
- Prevención de conflictos y construcción de la paz.

La Cooperación Española ha concentrado sus esfuerzos en las regiones de Perú que:

- Presentan una mayor incidencia de pobreza y exclusión.
- Cuentan con una mayor presencia de los actores de la Cooperación Española.
- Permiten una mejor coordinación de la Cooperación Española con otros donantes, en especial con la Unión Europea.

La aplicación de estos tres criterios llevó a concentrar los esfuerzos en las regiones de: Lima y Callao; Piura y Cajamarca; Ayacucho y Huancavelica; Puno, Cusco y Apurímac y Loreto, si bien ciertas actuaciones se desarrollarían a nivel nacional. Todas las actuaciones debían focalizarse hacia los sectores de la población en condiciones de exclusión, vulnerabilidad o pobreza.

El objetivo principal de la Cooperación Española en Perú está dirigido a apoyar los esfuerzos del país, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población y la promoción de oportunidades para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, fortaleciendo el proceso de consolidación democrática, la cohesión social y el ejercicio de los derechos ciudadanos.



Dentro de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española, el proyecto PROPESCA está enlazado con, al menos, cinco de ellos, especialmente los enfocados al desarrollo de capacidades sociales, productivas y económicas:

- Objetivo Estratégico 1: Aumento de las capacidades sociales e institucionales.
- Objetivo Estratégico 2: Aumento de las capacidades humanas, con los siguientes ámbitos de actuación: seguridad alimentaria, educación, salud, grupos vulnerables y habitabilidad básica.
- Objetivo Estratégico 3: Aumento de las capacidades económicas.
- Objetivo Estratégico 4: Aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental.
- Objetivo Estratégico 6: Aumentar las capacidades y autonomía de las mujeres.

## 2.2 JUSTIFICACIÓN Y LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

En el momento de elaborar el Documento de Formulación del Programa, se consideraba que el sector de la pesca y de la acuicultura en la región de Puno enfrentaba un grave atraso estructural respecto de otros sectores productivos, y ello pese a disfrutar de importantes oportunidades. Algunas de las **causas de este problema**, identificadas con la participación de los actores involucrados<sup>9</sup>, eran:

### a) Pesca artesanal

- Escasa producción.
- Sobreexplotación de las especies ícticas nativas, entre otras razones por un inadecuado ordenamiento pesquero, como se evidencia por la ausencia de control y vigilancia en la explotación.
- Falta de información biológica pesquera de las principales especies ícticas nativas e introducidas en la cuenca del lago Titicaca (entre 20 y 24, según los autores científicos), para su ordenamiento.
- Destrucción de lugares naturales de desove.

---

<sup>9</sup> En el Documento de Proyecto relacionan los siguientes actores: representantes de la Asociación de Productores de Trucha de Puno, de la Asociación de Productores de laguna Lagunillas, de las comunidades campesinas de San Pablo de Parina y de San Pedro de Perka, funcionarios del Gobierno Regional de la Región Puno, representantes de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA), Dirección Regional de la Producción de Puno, Instituto de Recursos Naturales (Inrena), Autoridad Autónoma del Lago Titicaca (ALT), Instituto del Mar del Perú (IMARPE) Puno, Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPES) Puno, representante Sierra Exportadora Puno.



## b) Acuicultura

- Bajos niveles de competitividad de la mediana y pequeña acuicultura en la región.
- Limitada capacitación técnica del pequeño y mediano acuicultor/a en el manejo, crianza y sanidad de la trucha: control biométrico y sanitario, alimentación, baja calidad del producto (dispersión de tallas, variedad de textura y grado de pigmentación, entre otros...).
- Alta informalidad, y bajo nivel gerencial y de mercadeo. En torno al 50% de las 324 truchicultoras eran informales y, en la mayoría de los casos, los productores y productoras practicaban la acuicultura como complemento de otras actividades. Tan solo una empresa exportaba al mercado internacional, mientras que las otras sociedades vendían en el mercado nacional. Los productores/as artesanales se limitan a los mercados más próximos.
- Subutilización del recurso hídrico con fines de acuicultura: 2,6% del espejo de agua disponible.
- Producción local de ovas y alevines de trucha de mala calidad y solo durante unos meses del año. Dependencia de la importación de alevines por la alta consanguinidad que limita la capacidad genética.
- Limitaciones en la cadena productiva: problemas de abastecimiento de piensos y otros insumos de producción, que normalmente proceden de Lima, y deficiencias en los servicios de transporte hacia los mercados.
- Limitado financiamiento, lo cual es especialmente grave en una actividad como la acuicultura, con un ciclo amplio de producción.

En cuanto a los **efectos del problema central**, en la formulación se señalaban:

- Bajo nivel de vida de las comunidades pesqueras de la Región Puno: en 2004 se trataba de la segunda región más pobre del país (79,2% de la población en situación de pobreza y la mitad en condiciones de pobreza extrema).
- Necesidades básicas insatisfechas: en 2005 el 91,5% de los hogares no tenía acceso a agua potable, el 96,87% carecía de saneamiento y el 93%, de electricidad.
- Insuficiente abastecimiento de pescado a la población.

A la luz de los resultados del diagnóstico previo, puede afirmarse que **la intervención resulta justificada**.



Respecto de la lógica o coherencia interna, como se verá en el próximo apartado, se plantean dos objetivos específicos: i) Mejora del rendimiento de la pesca artesanal y ii) Mejora la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura.

Los **resultados previstos** para cada uno de estos objetivos son:

**a) Pesca artesanal**

- Mejora del sistema de ordenamiento pesquero.
- Obtención de suficiente información sobre los aspectos biológicos.
- Formalización de las actividades de los pescadores/as artesanales.
- Capacitación técnica tanto para la producción como para la comercialización.

**b) Acuicultura**

- Mejora del nivel técnico de los pequeños y medianos acuicultores y acuicultoras.
- Mejora de la gestión administrativa y de mercadeo de los productores.
- Optimización de la utilización del recurso hídrico con fines de acuicultura en la cuenca del lago Titicaca y lagunas de la región.
- Mejora de la actividad truchícola en la laguna Lagunillas y extensión de su experiencia a otras lagunas de la región.
- Mejora de la producción local de ovas mejoradas de trucha.

Además, existe un resultado transversal: “Adecuada administración basada en el ecosistema en la pesca y la acuicultura”.

Como puede observarse, **ninguno de los cuatro resultados previstos para el componente de la pesca artesanal asegura el logro del objetivo específico** (mejora del rendimiento), si bien es cierto que, a largo plazo, sí contribuyen a su consecución. En cuanto al componente de la acuicultura, la lógica de la intervención sí está justificada.



## 2.3 OBJETIVOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA

El **objetivo general** del proyecto es definido en el Documento de Formulación como “*El sector pesquero en la Región Puno es competitivo y sostenible*”. Se plantean 2 objetivos específicos, que serán mantenidos a lo largo de toda la vida del proyecto, y 22 actividades, algunas de las cuales cambiarían posteriormente.

**Cuadro 1. Matriz de Planificación Inicial  
(Documento de Proyecto, noviembre 2006)**

	Indicadores y fuentes de verificación	Hipótesis
<b>Objetivo específico 1</b>		
Mejora del rendimiento de la pesca artesanal en la Región Puno	Al finalizar el proyecto, la biomasa de las especies ícticas nativas comerciales de la región habrán recuperado su nivel alcanzado en 2001, y se han establecido los arreglos institucionales para su explotación racional.  Reportes de los cruceros de monitoreo y evaluación lacustre.	Respaldo interinstitucional para la aplicación del plan de ordenamiento pesquero en la Región.
<b>Resultados</b>		
R1.1. La aplicación de un eficiente sistema de ordenamiento pesquero posibilita que las especies ícticas nativas se pesquen en forma racional y sostenidamente.	Especies en riesgo de extinción como la boga y otras, vuelven a tener presencia en los volúmenes de pesca.  Estadísticas de desembarques	Sensibilización conservacionista de los pescadores no formalizados.
R1.2. Se cuenta con suficiente información biológica pesquera de las principales especies ícticas nativas e introducidas en la cuenca del lago Titicaca.	100% de especies ícticas nativas identificadas y caracterizadas.  Informes de resultados de las investigaciones realizadas.	Trabajo concertado entre las instituciones científicas comprometidas.
R1.3. El pescador artesanal formalizado, y dispone de un adecuado nivel técnico para realizar sus faenas de pesca y comercialización	El 80% de los pescadores formalizados al finalizar el proyecto. Y el 90% han recibido cursos de capacitación y asistencia técnica.  Registros de la Direpro Puno.	Compromiso e interés de los participantes



Actividades	Responsables
A1.1.1. Fortalecimiento de la capacidad operativa de la Direpro Puno para ejercer su labor de control y vigilancia y la implementación del Plan de Ordenamiento Pesquero.	DIREPRO PUNO Y OTROS
A1.1.2. Repoblamiento de especies ícticas nativas (carachis, ispis, bogas, suchis y mauris) en la cuenca del lago Titicaca, con activa participación de los pescadores artesanales formales y no formales.	IMARPE, UNA, PELT, MISIONES
A1.1.3. Campañas de sensibilización para la conservación de los recursos, en el marco de un programa de Capacitación y Extensión Pesquera.	DGPA, DIREPRO
A1.1.4. Se promueve el consumo de pescado de origen marino en la Región Puno, como una forma de disminuir la presión sobre la captura de especies ícticas nativas para el autoconsumo. A la vez, se impulsa la oferta en Ilo mediante la ampliación de los servicios de capacitación pesquera en la macrorregión sur, mediante la contratación de un Director Académico. El primer año un 75% de su costo, el segundo año un 50%, tercer año un 25% y cuarto año será asumido por el CEP Paita Sede Ilo. En caso de no operatividad, se ejecutará un programa de capacitación directa.	DIREPRO PUNO Y OTROS
A1.2.1. Estudio genético de las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca.	PELT, IMARPE, MISIONES
A1.2.2. Fortalecimiento de la capacidad operativa del Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca (PELT) para coadyuvar con el logro las actividades relacionadas con los estudios de las especies ícticas nativas.	UNIDAD DE GESTIÓN PELT
A1.2.3. Monitoreo biológico pesquero en el lago Titicaca.	IMARPE
A1.2.4. Evaluación de la biomasa pelágica en el lago Titicaca	IMARPE
A1.2.5. Difusión de los resultados de las investigaciones realizadas.	UNIDAD DE GESTIÓN
A1.3.1. Establecimiento de un Programa de Capacitación y Extensión Pesquera para las comunidades pesqueras artesanales de la Región Puno.	FONDEPES PROGRAMA SIERRA EXPORTADORA



	Indicadores y fuentes de verificación	Hipótesis
<b>Objetivo específico 2</b>		
Mejora de la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura en la Región Puno.	<p>La rentabilidad de la crianza de trucha mejora por la incorporación de tecnología en la crianza y manejo y uso de ovas mejoradas.</p> <p>Balances contables de las empresas.</p>	Condiciones climatológicas y apoyo promocional del gobierno son favorables.
<b>Resultados</b>		
R2.1. El pequeño y mediano acuicultor realiza sus actividades de manejo y crianza con un adecuado nivel técnico.	<p>El 90% del producto es de calidad y responde a las normas sanitarias y técnicas de exportación.</p> <p>Análisis y evaluación del producto.</p>	Motivación e interés del acuicultor.
R2.2. Eficiente gestión administrativa y de mercadeo por parte de las empresas y acuicultores particulares debidamente formalizados.	<p>Al haber concluido el proyecto al menos el 60% de los criadores de trucha planifican su producción y elaboran sus planes de negocio y de mercado.</p> <p>Planes de negocio formulados.</p>	Motivación e interés del acuicultor.
R2.3. Adecuada utilización del recurso hídrico con fines de acuicultura en la cuenca del lago Titicaca y lagunas de la región.	<p>Al concluir el proyecto se habrá incrementado el uso del área acuática habilitada, pasando de 2.6% a 25%.</p> <p>Estadísticas y reportes de la Direpro Puno.</p>	Difusión y simplificación administrativa en los trámites de autorizaciones.
R2.4. Mejora de la actividad truchícola en la laguna Lagunillas y extensión de su experiencia a otras lagunas de la Región.	<p>Con el proyecto se incrementa la producción de truchas con calidad de exportación en Lagunillas de 500 Tm a 600 Tm.</p> <p>Registros de producción y ventas.</p>	Motivación e interés del acuicultor por incorporar tecnologías en la producción.





R2.5. Mejora de la producción local de ovas mejoradas de trucha.	El 50% de la demanda regional de ovas mejoradas de la Región Puno es satisfecha con producción regional.  Registros de producción y ventas de la Direpro Puno.	Decidida intervención de entidades científicas del exterior.
Actividades		Responsables
A2.1.1 Establecimiento de una Red de capacitación y transferencia tecnológica en truchicultura, con énfasis en crianza, manejo, sanidad y trazabilidad.		FONDEPES DIREPRO
A2.1.2. Investigación del manejo y crianza en cautiverio de especies ícticas nativas.		FONDEPES DIREPRO
A2.2.1. Capacitación en gestión administrativa, planes de negocios y comercialización y apoyo a la creación de un Instituto de investigación y capacitación en Trucha.		FONDEPES, SIERRA EXPORTADORA
A2.3.1. Monitoreo limnológico de los principales parámetros físicos y químicos en zonas seleccionadas del lago Titicaca y otros espejos de agua con fines de acuicultura.		IMARPE
A2.3.2. Investigación del potencial acuícola en el lago Titicaca y lagunas de la región.		IMARPE
A2.3.3. Estudio sobre la contaminación acuática en el lago Titicaca y principales afluentes.		IMARPE
A2.3.4. Mejoramiento del catastro para actividades acuícolas en las regiones de Puno y Cusco.		DGA, IMARPE
A2.3.5. Publicación de las investigaciones realizadas.		
A2.4.1 Aporte a la financiación de una unidad empresarial demostrativa para el cultivo de truchas en jaulas flotantes en Lagunillas.		DGA FONDEPES
A2.4.2. Aporte a la financiación de la construcción de centro de procesamiento primario de trucha en laguna Lagunillas. Desde la preparación del propio perfil.		DGA FONDEPES
A2.4.3. Capacitación en Gerencia, Planes de Negocio y Comercialización.		FONDEPES
A2.5.1. Se apoya en la investigación para obtener alevinos de alta calidad y en forma sostenida durante el año.		



En el POA de 2009 se propusieron, y fueron aprobados, ciertos cambios en las actividades y se hicieron las adaptaciones necesarias para mantener la coherencia con la jerarquía de objetivos propuestos inicialmente.

Finalmente, a lo largo de 2010 se organizaron tres talleres de monitoreo y evaluación y, en conjunto con las principales instituciones pesqueras del sector, se redefinieron y actualizaron los indicadores de acuerdo con los resultados esperados de la siguiente forma:

## Cuadro 2. Indicadores de los objetivos específicos y resultados (Julio 2010)

<b>Objetivo específico 1. Mejora del rendimiento de la pesca artesanal en la Región Puno</b>
<b>1. Incremento del CPUE del lago Titicaca</b>
<b>2. Incremento del volumen de captura de especies nativas en el lago Titicaca</b>
<b>Resultado 1.1. Incremento de la población de peces nativos</b>
Incremento de los volúmenes de comercialización de productos pesqueros de origen marino.
Incremento de la biomasa íctica nativa del lago Titicaca (complejo ispi y grupo carachi).
Incremento de la producción de post larvas y alevines de las principales especies ícticas nativas.
<b>Resultado 1.2. Mejora de la gestión técnica y empresarial del pescador/a artesanal</b>
Porcentaje de pescadores/as artesanales que aplican buenas prácticas pesqueras en su actividad diaria.
Porcentaje de pescadores/as artesanales, armadores/as y asociaciones de pescadores/as que se encuentran formalizados.
Volúmenes mensuales de venta por asociaciones de pescadores/as.
Porcentaje de pescadores/as artesanales, que realizan actividades económicas alternativas promovidas por Propesca.
<b>Resultado 1.3. Adecuada aplicación de instrumentos de gestión para el ordenamiento y promoción del sector pesquero en la Región.</b>
Disponibilidad de información técnica, científica, ecológica, genética, biológico-pesquero y calidad del agua.
Porcentaje de comités de vigilancia que funcionan activamente en el cumplimiento de sus funciones.
Número de operativos realizados por la DIGSECOVI y porcentaje de infracciones con sanciones correspondientes.
Disponibilidad de instrumentos de planeación para el diseño e implementación de políticas de gestión del sector pesquero.



<b>Objetivo específico 2. Mejora la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura en la región</b>
<b>1. Nivel de producción de la actividad acuícola del lago Titicaca (TM y % de producción nacional)</b>
<b>Resultado 2.1. Mayor utilización del recurso hídrico con fines de acuicultura</b>
Incremento del número de hectáreas con derechos otorgados.
Incremento de los derechos otorgados para la acuicultura.
<b>Resultado 2.2. Mejora de la gestión técnica y empresarial del pequeño y mediano acuicultor</b>
Porcentaje de Acuicultores/as que aplican "X" prácticas y técnicas recomendadas.
Porcentaje de Acuicultores/as que aplican "X" herramientas de gestión empresarial.
<b>Resultado 2.3. Mejora de los servicios de soporte para el desarrollo de la acuicultura.</b>
Acuicultores/as que acceden a financiamiento formal.
Disponibilidad de instrumentos de planeación para el diseño e implementación de políticas acuícolas.
Disponibilidad de información para la mejora de la producción y comercialización.

Además, como resultado transversal a todo el Programa se incluyó la *"Adecuada administración basada en el ecosistema en la pesca y la acuicultura"*.

Para el logro de los resultados esperados, PROPESCA ha suscrito 24 convenios de cooperación con instituciones relacionadas con el sector pesquero y acuícola y con instituciones académicas; asimismo, se han contratado 40 consultorías especializadas sobre diferentes aspectos técnico (Ver Anexo VII).

## 2.4 GESTIÓN Y SEGUIMIENTO

La Unidad de Gestión del Programa ha estado integrada por la directora nacional, dos profesionales y un chofer financiados por la contraparte nacional y tiene su sede en Lima en el Despacho Viceministerial de Pesquería.

Además, se dispone de una oficina en la Región Puno, ubicada en las dependencias de la Dirección Regional de la Producción, que cuenta con dos profesionales y un chofer, financiados con cargo al proyecto. La función del personal técnico de esta oficina es facilitar las gestiones y acciones de seguimiento ante las contrapartes operativas (elaboración de



borradores de los términos de referencia de las consultorías, justificación de los gastos, elaboración de informes técnicos y financieros).

La plaza de responsable de PROPESCA por parte de la AECID, que debería haber estado basada en Puno con estancias en Lima, quedó vacante, por lo que el Programa ha sido monitoreado y coordinado por una Responsable del Programa de esta institución en Lima, quien está a cargo de la interlocución con el FONCHIP, institución beneficiaria de la subvención de la AECID y responsable de la administración de los fondos del Programa de Cooperación Hispano-Peruano.

Para la coordinación y supervisión, existe un Comité de Seguimiento que se reúne anualmente para aprobar los Planes Anuales Operativos y proponer actividades. Está integrado por representantes de la AECID, Despacho Viceministerial de Pesquería y Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

En el POA de 2010 se describen los cuatro pasos del proceso de monitoreo: i) entrega de informes y fichas por las contrapartes; ii) taller participativo de evaluación; iii) estimación del valor de los indicadores a partir de la información proporcionada en las fichas e informes; y iv) informe de monitoreo con los resultados del taller y la matriz de indicadores.

## 2.5 FINANCIACIÓN DE LAS INTERVENCIONES

El presupuesto inicial (documento de formulación) era de 2.025.000 euros (8.687.250 soles), cofinanciados por la Cooperación Española y la contraparte nacional:

**Cuadro 3. Presupuesto inicial**

Año	EUROS			DOLARES			SOLES		
	AECID	Contraparte Nacional	TOTAL	AECID	Contraparte Nacional	TOTAL	AECID	Contraparte Nacional	TOTAL
	65%	35%	100%	65%	35%	100%	65%	35%	100%
2007	375.000	131.250	506.250	427.781	230.344	658.125	1.411.678	760.134	2.171.813
2008	600.000	210.000	810.000	684.450	368.550	1.053.000	2.258.685	1.216.215	3.474.900
2009	350.000	122.500	472.500	399.263	214.988	614.250	1.317.566	709.459	2.027.025
2010	175.000	61.250	236.250	199.631	107.494	307.125	658.783	354.729	1.013.513
<b>TOTAL</b>	<b>1.500.000</b>	<b>525.000</b>	<b>2.025.000</b>	<b>1.711.125</b>	<b>921.375</b>	<b>2.632.500</b>	<b>5.646.713</b>	<b>3.040.538</b>	<b>8.687.250</b>



En 2008 la AECID aumentó su contribución con 500.000 euros para apoyar la reconstrucción del desembarcadero de San Andrés, provincia de Pisco, que fue afectado por el sismo del 15 de agosto de 2007.

En 2010, se extendió su plazo de ejecución hasta diciembre de 2011 y se concedieron 324.000 euros adicionales. El presupuesto final de la AECID quedó en 2.324.000 euros.

#### Cuadro 4. Presupuesto inicial detallado (Dólares)

Mejora del rendimiento de la pesca artesanal	Total	AECID	Cont. Nac.
1.1. Fortalecimiento de la capacidad operativa de la Direpro Puno para ejercer su labor de control y vigilancia y la implementación del Plan de Ordenamiento Pesquero.	60.606	39.394	21.212
1.2. Repoblamiento de especies ícticas nativas (carachis, ispis, bogas, suchis y mauris) en la cuenca del lago Titicaca, con activa participación de las pescadoras y los pescadores artesanales formales y no formales.	60.606	39.394	21.212
1.3. Campañas de sensibilización para la conservación de los recursos, en el marco de un programa de Capacitación y Extensión Pesquera.	[Incluido en 3.1]		
1.4. Se promueve el consumo de pescado de origen marino en la Región Puno, como una forma de disminuir la presión sobre la captura de especies ícticas nativas para el autoconsumo. A la vez, se impulsa la oferta en Ilo mediante la ampliación de los servicios de capacitación pesquera en la macrorregión sur, mediante la contratación de un Director Académico. El primer año un 75% de su costo, el segundo año un 50%, tercer año un 25% y cuarto año será asumido por el CEP Paita Sede Ilo. En caso de no operatividad se ejecutará un programa de capacitación directa.	257.576	167.424	90.152
2.1. Estudio genético de las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca.	60.606	39.394	21.212
2.2. Fortalecimiento de la capacidad operativa del Proyecto Especial lago Titicaca (PELT) para coadyuvar con el logro las actividades relacionadas con los estudios de las especies ícticas nativas.	90.909	59.091	31.818
2.3. Monitoreo biológico pesquero en el lago Titicaca.	121.212	78.788	42.424
2.4. Evaluación de la biomasa pelágica en el lago Titicaca.	90.909	59.091	31.818
2.5. Difusión de los resultados de las investigaciones realizadas.	15.152	9.848	5.303
3.1. Establecimiento de un Programa de Capacitación y Extensión Pesquera para las comunidades pesqueras artesanales de la Región Puno.	151.515	98.485	53.030
Total	909.091	590.909	318.182
<b>Mejora de la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura</b>			
1.1 Establecimiento de una red de capacitación y transferencia tecnológica en truchicultura, con énfasis en crianza, manejo, sanidad y trazabilidad.	242.424	157.576	84.848



1.2. Investigación del manejo y crianza en cautiverio de especies ícticas nativas.	30.303	19.697	10.606
2.1. Capacitación en gestión administrativa, planes de negocios y comercialización y apoyo a la creación de un Instituto de investigación y capacitación en Trucha.	30.303	19.697	10.606
3.1. Monitoreo limnológico de los principales parámetros físicos y químicos en zonas seleccionadas del lago Titicaca y otros espejos de agua con fines de acuicultura.	121.212	78.788	42.424
3.2. Investigación del potencial acuícola en el lago Titicaca y lagunas de la región.	60.606	39.394	21.212
3.3. Estudio sobre la contaminación acuática en el lago Titicaca y principales afluentes.	151.515	98.485	53.030
3.4. Mejoramiento del catastro para actividades acuícolas en las regiones de Puno y Cusco.	30.303	19.697	10.606
3.5. Publicación de las investigaciones realizadas.	15.152	9.848	5.303
4.1 Aporte a la financiación de una unidad empresarial demostrativa para el cultivo de truchas en jaulas flotantes en Lagunillas.	20.000	13.000	7.000
4.2. Aporte a la financiación de la construcción de centro de procesamiento primario de trucha en laguna Lagunillas. Desde la preparación del propio perfil.	60.606	39.394	21.212
4.3. Capacitación en Gerencia, Planes de Negocio y Comercialización.	[Incluido en 1.1]		
5.1. Se apoya en la investigación para obtener alevinos de alta calidad y en forma sostenida durante el año.	151.515	98.485	53.030
Total	913.939	594.061	319.879
<b>Gestión del programa</b>			
1.1. Constataciones, reuniones de seguimiento, talleres, y otros.	53.030	34.470	18.561
2.1. Sistematización parcial y general del programa.	45.455	29.545	15.909
2.2. Evaluación intermedia.	30.303	19.697	10.606
2.3. Evaluación final.	45.455	29.545	15.909
3.1. Informes de evaluación.	21.212	13.788	7.424
3.2. Prensa y comunicaciones.	30.303	19.697	10.606
4.1. Codirectores años 1 y 4.	111.000	72.150	38.850
4.2. Gastos administrativos FONCHIP (4,5%).	118.462	77.001	41.462
4.3. Equipamiento Unidad de Gestión.	12.121	7.879	4.242
4.4. Operación y mantenimiento vehículos.	38.841	25.247	13.594
5.1. Apertura oficina de coordinación en Puno.	84.848	55.152	29.697
5.2. Adquisición de un vehículo para la sede central de Lima y otro para Puno.	51.515	33.485	18.030
6.1. Proyectos PIP pendientes de viabilidad.	30.303	19.697	10.606
6.2. Estudio de línea de base del programa.	51.515	33.485	18.030
7.1. Imprevistos.	85.106	55.319	29.787
Total	809.470	526.155	283.314
<b>TOTAL PROGRAMA</b>	<b>2.632.500</b>	<b>1.711.125</b>	<b>921.375</b>



# 3

## METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

### 3.1 ÁMBITO Y FACTORES CONDICIONANTES

La evaluación cubre la duración total del Programa, desde enero de 2007 hasta su finalización en diciembre de 2011.

Con respecto al alcance geográfico, la evaluación está centrada en la región de Puno, aunque se incluyó una acción puntual en Ica tras el sismo del 15 de agosto de 2007, el apoyo a la reconstrucción del Desembarcadero Pesquero Artesanal de San Andrés, localizado en la provincia de Pisco.

Con respecto al alcance institucional, se han considerado las principales contrapartes ejecutoras en el marco del Programa: Ministerio de la Producción (el Despacho Viceministerial de Pesquería, sus Direcciones Generales, y la Oficina de Planificación y Presupuesto), sus Organismos Técnicos Especializados (el Instituto del Mar del Perú, IMARPE, el Instituto Tecnológico Pesquero, ITP, y el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, FONDEPES), el Gobierno Regional de Puno y la Dirección Regional de la Producción, Sierra Exportadora y el Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca.

El colectivo beneficiario al que está dirigido son los/as pescadores/as y acuicultores/as y las instituciones del sector pesquero y acuícola de la región de Puno.

Respecto a limitantes metodológicas, no existen factores que eventualmente puedan limitar el uso de ciertas conclusiones. En todo caso, cabe reseñar que en el momento de la evaluación aún había ciertas actividades en marcha y el presupuesto permanecía abierto.



## 3.2 PREGUNTAS Y CRITERIOS DE VALORACIÓN

Para cada uno de los niveles de la evaluación (diseño, proceso, resultados e impacto) se plantean varias cuestiones que han permitido valorar el Programa según los criterios recomendados por el Comité de Ayuda al Desarrollo:

### Pertinencia

Valorar la adecuación de los objetivos y los resultados de la intervención al contexto en el que se realiza, la calidad del diagnóstico en que sustenta la intervención, su correspondencia con las necesidades observadas, etc.

- a) ¿Se corresponden las actividades con una necesidad real? ¿El diagnóstico ha sido acertado?
- b) ¿El documento de formulación del proyecto tuvo en cuenta las relaciones de género en alguna medida?
- c) ¿El documento de formulación del proyecto tuvo en cuenta en alguna medida el aspecto binacional, las diferentes percepciones (Perú-Bolivia) sobre la pesca en el lago Titicaca y cómo han ido modificándose las miradas institucionales al respecto?

### Coherencia

Evaluar la idoneidad de la estructura interna de la intervención y su complementariedad con otras intervenciones (coherencia externa).

- a) ¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención? ¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos?
- b) ¿Se han tomado en cuenta en alguna medida los proyectos afines complementarios existentes financiados por otras fuentes cooperantes o incluso desde el mismo Estado peruano?
- c) ¿Se ha considerado en la formulación del proyecto el enfoque ecosistémico según las Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable (FAO)?





## Eficiencia

Estudio y valoración de los resultados alcanzados en relación con los recursos empleados.

- a) ¿Ha resultado adecuado a los tiempos y recursos disponibles el modelo de gestión del proyecto a través de convenios? ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas en este sentido?
- b) ¿Se ha logrado ejecutar la totalidad del presupuesto en el tiempo previsto? ¿Cuáles han sido las principales dificultades para lograrlo?
- c) ¿Todos los subproyectos e intervenciones derivados del proyecto cuentan con documentación de administración y gestión estandarizada?
- d) ¿Ha sido adecuado el sistema de seguimiento?
- e) ¿Han funcionado bien los mecanismos de coordinación entre los participantes?
- f) ¿Se han incorporado las propuestas de los actores durante la ejecución?

## Eficacia

Se trata de medir y valorar el grado de consecución de los objetivos inicialmente previstos. Se ha analizado si la formulación de estos objetivos ha sido adecuada y si el grado de cumplimiento de los objetivos es suficiente. Por último, se han analizado las causas que contribuyen o no a la eficacia del Programa. La intervención se ha valorado en función de su orientación a resultados.

- a) ¿En qué medida ha logrado el proyecto cumplir sus objetivos específicos? ¿Qué factores facilitaron / dificultaron su cumplimiento?
- b) ¿Se han alcanzado todos los resultados previstos de la intervención?

## Viabilidad (Sostenibilidad)

Valorar la continuidad en el tiempo de los efectos positivos generados con la intervención una vez retirada la ayuda. Está directamente relacionada con una valoración favorable de los anteriores criterios y en particular con la apropiación.

Para el estudio de la viabilidad, se ha valorado:

- Relación entre las prioridades del Programa y las políticas y estrategias nacionales y locales de desarrollo.



- Grado de implicación y participación de las instituciones, así como capacidad de gestión de las mismas, características del personal, participación y apoyo por parte de la población beneficiaria.
- Integración y nivel de participación de intervinientes y beneficiarios/as del proyecto, así como de la consideración de las peculiaridades socioculturales en todo lo que pueda afectar a la apropiación de las intervenciones.
- Adaptación y empleo de tecnologías apropiadas a las condiciones existentes.
- Mecanismos para asegurar la obtención de recursos para el funcionamiento y mantenimiento de las estructuras creadas.

- a) ¿Cuentan las instituciones contrapartes con recursos necesarios para el mantenimiento y/o continuación de las actividades iniciadas con el proyecto?
- b) ¿Cuántos de los bienes de equipamiento adquiridos con el proyecto se quedan en la región de Puno? ¿Se dan en todos los casos las condiciones necesarias para su correcto uso y gestión tras el cierre del proyecto?
- c) ¿Quedan los bienes de equipamiento adquiridos con el proyecto en la región de Puno? ¿Se dan en todos los casos las condiciones necesarias para su correcto uso y gestión tras el cierre del proyecto?
- d) ¿En qué medida son las técnicas, materiales y procedimientos transferibles a los beneficiarios/as?

## Apropiación

Valora hasta qué punto las instituciones del país ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, lo que implica la coordinación de las actuaciones de los donantes.

- a) ¿En la formulación se plantean los mecanismos para asegurar la participación de la población local de Puno en la gestión y seguimiento del Programa?
- b) ¿En la formulación se plantean los mecanismos para asegurar la participación de las instituciones locales y regionales de Puno y el Gobierno Central en la gestión y seguimiento del Programa?
- c) ¿En qué medida ha participado la población local de Puno en el diseño, gestión y seguimiento del Programa? ¿Cuáles han sido los principales factores que han limitado o facilitado esta participación?
- d) ¿En qué medida han participado las instituciones locales y regionales de Puno y el Gobierno Central en el diseño, gestión y seguimiento del Programa? ¿Cuáles han sido los principales factores que han limitado o facilitado esta participación?
- e) ¿En qué aspectos se ha incorporado un enfoque intercultural en el Programa o se ha considerado la manera en la que los/las pobladores se relacionan históricamente con el Titicaca?



## Alineamiento

Refleja el compromiso de los donantes para prestar su ayuda teniendo en cuenta y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos de los países receptores.

- a) ¿El Programa se corresponde con las prioridades de desarrollo del sector pesquero y acuícola a nivel nacional y regional?
- b) ¿El Programa se articula con los planes estratégicos de las instituciones públicas peruanas del sector pesca?

## Impacto

Identificación de los efectos netos atribuibles a la intervención, estableciendo las causas que han contribuido al logro de dichos resultados.

- a) ¿Ha contribuido el Programa a la concienciación de las autoridades regionales y la población local respecto a la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos?
- b) ¿Cuáles son los efectos del Programa sobre el sector pesquero nacional y en Puno?
- c) ¿Se relaciona o complementa con los resultados de otros proyectos?
- d) ¿Se han generado nuevos proyectos en las contrapartes ejecutoras a partir de los resultados obtenidos en las actividades ejecutadas en el marco del Programa?
- e) Ha habido impactos positivos o negativos no previstos? ¿Cuáles?
- f) ¿Al término del Programa se cuenta con más información sobre la participación de la mujer en la pesca artesanal de Puno?
- g) ¿Cuáles han sido los impactos medioambientales del Programa?

## 3.3 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Tanto en la fase de recopilación de información como en el análisis de las lecciones aprendidas y la propuesta de recomendaciones se ha buscado la participación activa de todas las personas interesadas a fin de asegurar la aplicabilidad de los resultados de la evaluación.



### *a) Análisis de documentos relativos al proyecto y al marco estratégico de desarrollo*

### *b) Entrevistas en profundidad*

Las entrevistas se han realizado siguiendo un guión que contiene cuestiones abiertas ordenadas siguiendo un formato semiestructurado que ha incluido la mayor parte de las preguntas de la evaluación. El listado de participantes, que ha sido previamente consensuado con el Comité de Evaluación y la Dirección del Proyecto, se adjunta como Anexo III.

### *c) Grupos focales de discusión (población beneficiaria)*

Teniendo en cuenta el interés de recopilar tanta información como sea posible de los actores claves se han organizado grupos de discusión con población beneficiaria:

- Asociación de Productores, Comercializadores y Pescadores Artesanales de Trucha de Puno.
- Organización Social de Pesca Artesanal de Pilcuyo, Ilave.
- Beneficiarias Programa de Comedores Sociales. El Collao, Ilave.
- Asociación de Productores de Trucha de Chucuito, Juli.
- Asociación de Productores “Jawira Quta”, Ollaraya.
- Municipalidad y grupo de beneficiarios/as Comunidad Siwalaya, Unicachi.

### *d) Reuniones de devolución de resultados del trabajo de campo (personal del proyecto y Administración nacional y regional)*

En estos encuentros se presentaron los primeros resultados del trabajo de campo y permitieron recoger información adicional así como validar las primeras conclusiones.

En el Anexo IV se muestra la matriz de detallan las cuestiones que han servido de guía para las entrevistas en profundidad y la organización de los grupos de discusión.



# 4 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPILEDADA

En este capítulo se exponen los resultados del proceso de evaluación para los cuatro niveles de análisis: diseño, proceso, resultados e impacto.

## 4.1 DISEÑO DEL PROGRAMA

### Pertinencia

Como se ha indicado en el apartado 2.2. (Justificación y lógica de la intervención), el problema central que justificó el Programa era el escaso desarrollo del sector pesquero en la región de Puno, que afectaba negativamente a las condiciones socioeconómicas locales: bajo nivel de ingresos, necesidades básicas insatisfechas e insuficiencia del abastecimiento de pescado a la población.

En cuanto a las causas del problema identificadas en el Documento de Programa, en el ámbito de la pesca artesanal tienen que ver con la disminución de las capturas desde la década de 1980 por la sobreexplotación de las especies ícticas nativas, debido, a su vez, a la inexistencia de una ordenación pesquera efectiva. En cualquier caso, se carecía de información sobre la biomasa (especies y cantidad).

Respecto de la acuicultura, su débil desarrollo se consideraba que respondía a la limitada capacidad técnica de las y los acuicultores artesanales, a la alta informalidad y el bajo nivel gerencial y de mercadeo, subutilización del recurso hídrico, débil producción de ovas y



alevines de truchas, limitaciones de la cadena productiva y acceso limitado a las fuentes de financiamiento.

A juicio del equipo evaluador, el **diagnóstico inicial** ha sido acertado, en el sentido de que recoge los grandes problemas sectoriales. No obstante, si bien en el documento de formulación se señala que los actores participaron en la identificación de los problemas, la profundidad del análisis y participación de la población beneficiaria no parece haber sido suficiente, deficiencias estas que se intentaron suplir posteriormente, una vez iniciado el Programa, con el Estudio de Línea de Base (2008), que, en realidad, era un diagnóstico muy amplio que recopiló información secundaria procedente de múltiples fuentes.

En cuanto a los convenios para la ejecución de las actividades, no existe constancia de que cuenten con un diagnóstico previo con amplia participación de beneficiarios/as y organismos ejecutores, lo cual ha generado ciertos problemas e ineficiencias durante la ejecución de las mismas:

- Baja participación en ciertas actividades debido a la pluriactividad de pescadores/as y acuicultores/as (talleres de de formación y sensibilización).
- Cambio de enfoque durante la ejecución de otras actividades (replanteamiento de la estrategia de Sierra Exportadora: de apoyo a la promoción de la comercialización directa de los acuicultores/as a creación de un brazo comercial por la “baja formalidad del sector”).
- Limitaciones en la capacidad administrativa y de ejecución de la Direpro Puno, que no contaba con recursos suficientes y disponibles para el apoyo a las actividades (muestreos, labores de extensionismo).
- Conflictos entre pesca y acuicultura que no fueron tenidos en cuenta: cultivo en zonas de desove, fugas, ocupación de zonas de pesca, utilización de especies ícticas nativas para alimentación de truchas.

En la formulación sí se tuvieron en cuenta las **relaciones de género** en alguna medida, aunque no se programaron actividades específicas. El lenguaje utilizado en la redacción del documento de formulación presta gran atención a este aspecto y, además, se indica expresamente que (“.../... *en todas las actividades que conforman el Programa, la participación de la mujer debe ser preponderante*”).



En todo caso, durante la ejecución del Programa sí que se organizaron actividades de diagnóstico y sensibilización, que han sido las primeras intervenciones en el sector de la pesca del país (Diagnóstico situacional con enfoque de género sobre la participación de la mujer en la actividad pesquera artesanal en Puno y taller de sensibilización en género).

El documento de formulación del Programa no tuvo suficientemente en cuenta el **aspecto binacional** de la pesca y la acuicultura en el lago Titicaca, ya que, si bien se menciona este aspecto, no se incluyen herramientas para intervenir.

En todo caso, durante la ejecución se organizaron actividades: contactos informales AECID Bolivia-Perú y organización del Simposio Internacional “El Estado del lago Titicaca: Desafíos para una gestión basada en el ecosistema”.

En la práctica, la coordinación binacional, incluyendo la referida al sector pesquero en el lago, es muy débil y, durante la ejecución del Programa, no se ha observado que haya resultado en actuaciones concretas, a pesar de que sí que existe una elevada concienciación sobre la necesidad de intervenciones coordinadas.

## Coherencia

Si bien las **actividades programadas** para el logro del objetivo específico relativo a la acuicultura son, en su mayor parte, adecuadas, y existe coherencia interna entre problemas identificados y objetivos, no sucede lo mismo con la pesca artesanal, ya que, a pesar de que las actividades se corresponden con necesidades reales y contribuyen en cierta medida al logro de los objetivos, difícilmente podrán alcanzarse muchos de los resultados esperados teniendo en cuenta la duración del programa: las especies se pescan de manera racional y sostenida; el pescador artesanal cuenta con suficiente nivel técnico para la producción y comercialización; cambios de hábitos de consumo de productos de la pesca (especies marinas); eficiente gestión administrativa y de mercadeo de los acuicultores; adecuada utilización del recurso hídrico para la acuicultura.

En el momento de la formulación no hay constancia que se hubieran identificado **otros actores y proyectos afines** complementarios financiados por otras fuentes cooperantes o



incluso desde el mismo Estado peruano en la región. Durante la ejecución no se realizó un mapeo de otros actores en la zona.

Por otro lado, en la formulación tampoco se previó un sistema operativo de seguimiento de las intervenciones de otros actores y, si bien durante la ejecución se observaron ciertas coincidencias en las actividades de las instituciones peruanas, binacionales o multilaterales (ALT, Pnuma), en general no han existido cabalgamientos, pero tampoco se han generado sinergias. La mayor parte de los contactos han sido de carácter informal.

En el marco del convenio para la capacitación a pescadores/as artesanales y acuicultores/as dentro del Programa *“Apoyo al mejoramiento de embarcaderos pesqueros de la cuenca del lago Titicaca y Lagunillas de la Región Puno”* se intervino en las zonas señaladas por el GORE, en las que éste había construido embarcaderos sin contar con la asistencia técnica de instituciones nacionales como FONDEPES y SANIPES (cuyo personal, sin embargo, sí participó en la capacitación), lo que restó eficacia, ya que en ciertas de estas localidades (caso de Isani, por ejemplo) no quedaban pescadores/as en activo.

El Programa ha apoyado en algunas ocasiones la programación prevista por los Organismos Públicos Descentralizados y Direcciones de Línea en la región (IMARPE, Sierra Exportadora, Direcciones Regionales) y, en otras, ha propiciado el inicio de sus actividades (ITP).

Respecto de la consideración en la formulación del **enfoque ecosistémico** según las Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable (FAO), puede afirmarse que no se ha considerado suficientemente, ya que, entre otras cosas, no se parte del concepto de cuenca compartida por dos países, ni se analizan los conflictos entre actividades que se desarrollan o inciden en el lago (pesca, acuicultura, turismo, agricultura, minería...). En todo caso, en 2011, PROPESCA organizó y financió el Simposio Internacional “El Estado del lago Titicaca: Desafíos para una gestión basada en el ecosistema, revisión de ponencias, programación, resúmenes y versión amigable del ROPA” y, además, se encargaron investigaciones sobre la presencia de metales pesados en las aguas del lago.





## Apropiación

A pesar que en el documento de formulación se reconoce la importancia de la **participación de la población local de Puno en la gestión y seguimiento del proyecto**, no se plantean mecanismos efectivos para asegurar la misma. Como se verá posteriormente, el seguimiento se ha concretado en tres reuniones anuales del Comité de Seguimiento y en seis Talleres de Monitoreo organizados en 2010 y 2011, que se desarrollaron sin participación directa de la población beneficiaria, a pesar de que en las recomendaciones de la evaluación final de PADESPA se sugería “(…/…) *considerar la participación de representantes de la sociedad civil como veedores de las actividades, lo cual en algunos casos ayuda a una mejor transparencia de las actividades*”.

En lo que a **participación de las instituciones locales y regionales de Puno** se refiere, en la citada evaluación final de PADESPA se planteaban algunas recomendaciones, entre las cuales cabe señalar la necesidad de involucrar a la administración regional desde el diseño del Programa, identificar objetivos comunes para mejorar el alcance de las actividades y considerar mecanismos, más allá de los convenios, para que los y las responsables de la coordinación del Programa puedan hacer un seguimiento efectivo de su participación. Sin embargo, según se desprende de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, el GORE participó en el diagnóstico inicial, pero no en el diseño a pesar que el documento de Programa final le fue enviado para valoración, y solo asistió a la primera reunión del Comité de Seguimiento. La concreción de los términos de la participación de las Direcciones Regionales se dejó para los convenios específicos, lo cual, como se verá en los próximos apartados, no ha contribuido a la apropiación.

Finalmente, PRODUCE ha participado activamente en la coordinación de las actuaciones, ejerciendo un liderazgo sobre su política y estrategia de desarrollo del sector pesquero.

## Alineamiento

La formulación del Programa puede considerarse, en la práctica, como una de las últimas actividades del proyecto PADESPA, en el que ya participaba activamente la administración peruana, por lo que se entiende que sí se corresponde con las prioridades de desarrollo del



sector pesquero y acuícola. A nivel regional, no existía un Plan Sectorial en el momento de la formulación.

La formulación e inicio del Programa coincide con la aceleración del proceso de descentralización de funciones en la Administración peruana, si bien la transferencia de capacidades técnicas y materiales ha sido un proceso paulatino. En este sentido, como se desarrollará posteriormente en el apartado de evaluación de la ejecución, PROPESCA ha contribuido en cierta manera al proceso, puesto que ha adquirido equipamientos que quedarán en la región y, de manera directa o indirecta, ha tenido un impacto positivo sobre la capacidad de la administración regional.

**El Programa se articula con los planes estratégicos de las instituciones públicas** peruanas a nivel nacional aprobadas por el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y vigentes en el momento de la formulación, y con las tres líneas prioritarias que el Despacho Viceministerial de Pesquería estableció en el marco del programa: i) formalización de la pesca artesanal; ii) promoción a los programas de Consumo de Pescado y iii) desarrollo de programas de acuicultura sostenible y de apoyo al Programa Sierra Exportadora.

## 4.2 PROCESO

### Eficiencia

La participación activa de las Direcciones de Línea (Ministerio de la Producción y Dirección Regional de la Producción en Puno) y de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) y Especializados (OPE) en la ejecución de las actividades, así como la presencia física de las Unidades de Gestión de Lima y Puno en las respectivas sedes administrativas, son factores que han favorecido la eficiencia.

En el momento del inicio del Programa, el **modelo de gestión a través de convenios** fue probablemente el más adecuado, teniendo en cuenta el proceso de descentralización administrativa y la experiencia acumulada durante el PADESPA. También ha sido bastante flexible, y permitió cambios en las actividades y resultados, pero no en los objetivos específicos, y en ocasiones en los plazos de ejecución, mediante adendas.



Sin embargo, este **sistema de convenios ha mostrado ciertas debilidades** en cuanto a asignación de tiempos y recursos se refiere:

- Rigidez de los procedimientos administrativos: tanto la Administración Central como la Regional, los OPD y los OPE tienen sus propias normas de funcionamiento en cuanto a modificaciones presupuestarias, transferencia y reintegro de fondos, documentos justificativos, plazos, etc. En algunos casos los problemas relacionados con los procedimientos administrativos internos llegaron a impedir la ejecución de las tareas incluidas en el convenio (el PETT cedió su presupuesto a la Direpro) y, en otros, problemas técnicos en la ejecución (PELT) y/o modificaciones de las previsiones presupuestarias iniciales (Digaap) han impedido ejecutar la totalidad del presupuesto.
- La multiplicidad de convenios genera una ingente carga administrativa tanto en las Unidades de Gestión como en los ejecutores, que deben justificar los gastos internamente y también frente a la Unidad de Gestión.
- Impacto de los cambios de responsables de la administración, que son muy frecuentes tanto en el ámbito nacional como regional.
- El seguimiento del Programa se complica, puesto que cada convenio se convierte en un “proyecto independiente dentro del Programa común”, que en ocasiones responde más a las prioridades del Organismo que a los objetivos del Programa.
- En ciertos casos no se generan sinergias, puesto que cada organismo persigue el cumplimiento de las tareas que le han sido encomendadas según los términos de referencia, sin plantearse colaboraciones con otros participantes. (Impresión de manuales técnicos elaborados por el Comité Técnico de Normalización de Acuicultura y trabajo de Sierra Exportadora en el Código de Buenas Prácticas).
- Se trata de un sistema que no favorece la participación activa de actores de la sociedad civil ajenos a la Administración.
- Finalmente, si bien el FONCHIP ha asegurado liquidez (procede al pago con el visto bueno de la Unidad de Gestión) y ha aliviado en ciertos casos la carga administrativa de las entidades ejecutoras (contratación y pago de servicios o suministros de mayor cuantía sin necesidad de convocar lentos concursos públicos), no ha contribuido al empoderamiento de la Administración Peruana según las recomendaciones de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005).



Aunque en el momento de la evaluación no se había cerrado el presupuesto, **el nivel de ejecución presupuestaria ha sido muy satisfactorio** y las dificultades han tenido que ver con los problemas ya comentados de rigidez y lentitud en los procedimientos administrativos, alta rotación en la administración pública y falta de familiaridad de la administración con los procedimientos de los fondos por encargo.

Según los datos proporcionados por los responsables de las Unidades de Gestión, **todos los subproyectos e intervenciones derivados del Programa cuentan con documentación de administración y gestión estandarizada**: informes trimestrales/semestrales/final y reportes contables estandarizados.

Respecto del sistema de **seguimiento administrativo de las actividades** se ha organizado en torno a los informes trimestrales y semestrales de ejecución y los Planes Operativos Anuales elaborados por la Unidad de Gestión teniendo en cuenta los insumos proporcionados por las instituciones participantes. El nivel de implicación y desempeño de los responsables y personal de las unidades de gestión en la elaboración de estos informes, que son de buena calidad, rigor y perspectiva crítica, ha sido muy satisfactorio.

En cuanto al sistema de **seguimiento de los resultados y objetivos del Programa**, solo comienza a aplicarse de manera satisfactoria a partir de 2010, tras la reformulación final de resultados e indicadores y la puesta en marcha de los talleres de monitoreo.

Los indicadores de objetivos específicos y de resultados aportados en el Documento de Programa eran difícilmente aplicables y, conscientes de esta limitación, los responsables de la formulación ya habían señalado la necesidad de realizar un Estudio de Línea de Base, que finalmente se entregó en marzo de 2008 y que, lamentablemente, fue más bien un diagnóstico que resultó poco útil para la definición de indicadores, tanto por la desmesurada cantidad (24 indicadores de impacto para la pesca artesanal y 16 para la acuicultura) como por los problemas de implementación.

Quizás por esta ausencia de indicadores aplicables, durante los dos primeros años, el PROPESCA se convirtió en una sucesión de actividades sin conocer los resultados reales.



El **sistema de indicadores de objetivos específicos y de resultados** que finalmente se retuvo a partir de 2010 era más sólido, aunque aún padecía de ciertos problemas metodológicos que limitaban su utilidad para conocer los resultados:

- **Indicadores que no permitían aislar el efecto neto de la intervención:** incremento de la biomasa en el lago o de los volúmenes de comercialización de productos pesqueros de origen marino, ventas de las asociaciones de pescadores/as, aumento de la producción acuícola, aun cuando este podría provenir de instalaciones industriales que no participaban de los beneficios directos del Programa.
- **Indicadores con una base teórica muy débil o equivocada:** Cantidad por Unidad de Esfuerzo (CPUE) sin considerar que este dato puede aumentar aún con descensos en la producción total si la reducción del número de pescadores/as activos/as es proporcionalmente mayor. En este particular, procede resaltar que el equipo encargado de la elaboración de los nuevos indicadores y del monitoreo no contaba con experiencia en el sector de la pesca y de la acuicultura.
- **Inexistencia de indicadores para reflejar el avance de ciertos organismos:** es el caso de los resultados 1.3 (aplicación de instrumentos de gestión del sector pesquero) y 2.3 (mejora de servicios de soporte para el desarrollo acuícola), en los cuales no se visualizan los avances en materia de desarrollo de estudios científicos realizados por el PELT, la UB-MNCNM y la ODURF), el desarrollo del Plan Estratégico de la Región en el Sector Pesquero) ni la actualización del catastro acuícola.
- **Indicadores no adecuados,** como el número de asistentes a las actividades de capacitación que no tienen en cuenta los resultados reales que, en este caso, sería el número de personas formadas que, efectivamente, aplican los procedimientos y las herramientas de gestión aprendidos. Para ello, sería necesario diseñar un sistema de seguimiento una vez finalizada la actividad formativa.

Por último, conviene anotar que cuando se cambiaron los resultados había actividades en ejecución, lo cual complicó el seguimiento.

En cuanto al funcionamiento de los **mecanismos de coordinación**, en la práctica, la coordinación formal entre participantes solo ha sido posible durante los talleres de monitoreo que comenzaron en abril de 2010, en los que se intentó suplir la falta de comunicación y fomentar la visión común de programa. En ellos solo participaron las instituciones ejecutoras



con convenios en vigor y no las personas beneficiarias, lo que no promovió la apropiación del Programa y reforzó el carácter “administrativo” del mismo.

Los talleres trimestrales de monitoreo común celebrados en Puno tenían una duración de dos días completos y en ellos se realizaban exposiciones cortas de 15 minutos por parte de cada institución sobre avances en el trabajo de los convenios, se abría un tiempo para preguntas y comentarios (espacio de debate) y se terminaba midiendo en conjunto el avance en los indicadores del Programa. Todas las instituciones participaban desde el envío previo de información en formato común hasta en los talleres.

Las reuniones del Comité de Seguimiento, en las que se discutían y aprobaban los POA no fueron útiles para mejorar la coordinación entre participantes y el Gobierno Regional solo participó en la primera.

Como se indicaba al analizar el sistema de convenios, al inicio del Programa cada organismo ejecutor se esforzó en obtener la mayor cantidad de fondos para complementar su presupuesto ordinario a fin de iniciar o reforzar sus actividades en la región de Puno y, posteriormente, en cumplir con los términos de referencia de los convenios respectivos. Algunas consecuencias de este sistema sobre la coordinación entre participantes han sido:

- Confusión de funciones: Direcciones de línea que organizan formaciones que normalmente eran responsabilidad de un OPD como FONDEPES;
- Algunas de las actividades de algunos OPD se superponían o, en el mejor de los casos, no aprovechaban sinergias evidentes (análisis de parámetros físico-químicos en las mismas zonas por IMARPE y DIGAAP, sin compartir medios físicos, como las embarcaciones, o humanos para la recogida de muestras).

A pesar de esta falta de mecanismos formales en los inicios, no cabe duda que PROPESCA ha contribuido en términos generales a la mejora de la coordinación de los OPD, OPE y de las Direcciones de Línea en Puno.

Uno de los puntos fuertes del Programa en relación con el criterio de eficiencia ha sido la flexibilidad para incorporar **las propuestas de los actores durante la ejecución**, aunque siempre dentro de las limitaciones de un programa aprobado por una Comisión Mixta que no permitía cambios de objetivos específicos, solo en los resultados y actividades. La mayor



parte de los convenios han sido revisados mediante adendas con el fin de ajustar actividades, plazos y presupuestos.

## Apropiación

La **población local de Puno no ha participado activamente en el diseño, gestión y seguimiento del Programa**. Si bien es cierto que durante el diagnóstico se organizaron reuniones con organizaciones de la sociedad civil, no se les implicó posteriormente ni en el diseño final ni en su gestión y seguimiento. Esta falta de participación activa de la población beneficiaria en la concepción de las capacitaciones y otras actividades, los ha convertido en cierta manera en “clientes” de la intervención.

En todo caso, las Unidades de Gestión de Puno sí que han hecho un esfuerzo por cambiar esta situación, pero ciertos factores externos han complicado su labor:

- La mayoría de los pescadores/as y acuicultores/as realizan varias labores productivas, lo que significa que no siempre es posible contar con ellos/as para implicarlos en las actividades.
- Dispersión geográfica, que encarece enormemente los desplazamientos tanto en términos de tiempo como de costo económico.
- Individualismo y carácter informal de gran parte de los productores/as acuícolas y pescadores/as.

A pesar de estas dificultades, ciertas actividades como el extensionismo, la formación o la sensibilización para aumentar el consumo de productos de origen marino sí que se han adaptado satisfactoriamente para recoger las propuestas de las personas beneficiarias.

Un factor clave para la apropiación del Programa por la población local tiene que ver con la incorporación del **enfoque intercultural en el proyecto y la consideración de la manera en la que la población se relaciona históricamente con el lago Titicaca**. Si bien este aspecto no se considera expresamente en el Documento de Formulación, en la práctica sí que se ha tenido en cuenta en la ejecución, ya que en caso contrario las especificidades culturales habrían bloqueado las actividades.



Como norma general, se ha procurado contratar a gente procedente de la región y con conocimiento de las lenguas locales, que han sido ampliamente utilizadas en las actividades de sensibilización por radio y talleres.

En general, la **participación de las Direcciones Regionales de Puno en la gestión y seguimiento del Programa** se ha visto limitada por diversas circunstancias, entre las que cabe resaltar:

- Problemas presupuestarios: no disponían de consignación para los gastos de desplazamiento y otros necesarios para participar en la supervisión y ejecución sobre el terreno, y ello como consecuencia de no haberlo incluido en sus demandas iniciales. Además, y por la misma razón, no se compensó a la Administración regional por los sobrecostos de la supervisión que, en la práctica, ha sido llevada a cabo por el personal contratado por el Programa.
- Cambios políticos y rotación de funcionarios, factores que han limitado tanto la apropiación (al inicio se encontraron el Programa “encima de la mesa”) como la eficiencia (varios del personal capacitado ya no está laborando).
- Insuficiencia de resultados de las actividades de capacitación continua a las funcionarias y funcionarios de la Administración Regional en gestión administrativa (fondos de encargo, solicitudes de presupuesto, Excel...), en parte como resultado de la mencionada inestabilidad del personal responsable.
- En ocasiones los Órganos Ejecutores no han dado protagonismo al GORE y la Direpro Puno (convocatorias para actividades con beneficiarios/as, información sobre resultados, actividades).
- La Direpro Puno solo tomó parte en la primera reunión del Comité de Coordinación en Lima. Tampoco ha participado en las actividades de repoblación ni, en general, en las actividades ejecutadas por los organismos.
- LA UG de PROPESCA en Puno ha llenado en cierta manera los vacíos de la DIREPRO Puno respecto del Programa y complementa su presupuesto, por lo que los beneficios de las actividades sobre la capacidad de la Administración regional son poco sostenibles. En este sentido, al no haber codirector español se complicó la gestión, pero en el lado positivo se empoderó a la administración peruana. En todo caso, desde la OTC, la responsable de Programa participó directamente en la supervisión y apoyo de las actividades.
- Probablemente, la apropiación habría sido mayor de haberles comunicado los resultados de las actividades de todos los OPD.





En cualquier caso, la DIREPRO Puno sí ha cumplido con sus tareas de ejecución y seguimiento y ha existido fluidez en la comunicación.

**En cuanto a la participación del Gobierno Central en la gestión y seguimiento del Programa**, el papel de la Unidad de Gestión de Lima, con la oficina dentro del PRODUCE, ha sido fundamental para asegurar la implicación del Ministerio y de los OPD y OPE, si bien, como se ha comentado anteriormente, el sistema de convenios no ha favorecido una visión común del Programa. Según los resultados de las entrevistas, las reuniones anuales del Comité de Seguimiento en las que se aprobaban los POA tenían un carácter más formal que operativo.

Respecto de la **participación de la administración local**, difiere en función del peso de los pescadores/as y acuicultores/as en cada municipio: desde aquellas municipalidades que se limitaban a firmar los convenios sin buscar una mayor implicación hasta aquellas otras que ceden locales para las actividades o participan activamente en las actividades.

Por último, en lo que a **comunicación y difusión de resultados** se refiere, cabe resaltar que en el momento de la evaluación una empresa de consultoría especializada estaba implementando un Plan de Comunicación para facilitar la socialización de los principales productos e informes generados durante la intervención. Además, todos estos materiales son accesibles a través de la página web de PRODUCE desde inicios de 2010 ([www.produce.gob.pe/propesca](http://www.produce.gob.pe/propesca)).

## 4.3 RESULTADOS

### Eficacia

En el último informe de seguimiento se afirma que, según los últimos datos disponibles para los indicadores (julio de 2011 para la pesca artesanal y 2010 para la acuicultura), **los dos objetivos específicos se habrían alcanzado**:



	2007	2008	2009	2010	2011 (julio)
<b>Objetivo 1: Mejora rendimiento de la pesca artesanal en la Región Puno</b>					
1. Cantidad por Unidad de Esfuerzo (CPUE) (kg/viaje)	12,5	10,1	8,1	11,2	19,6
2. Especies nativas (Tm)	1.076	890	839	852	442 (1)
<b>Objetivo 2: Mejora de la competitividad de la mediana y pequeña acuicultura</b>					
1. Producción (Tm)	3.893	887	9.438	9.683	n.d.
2. Porcentaje de la producción nacional	56%	71%	74%	68%	n.d.

(1) Dato de los seis primeros meses, por lo que se estima que la producción anual será superior a la declarada en 2010.

No obstante, los indicadores retenidos tienen ciertas debilidades metodológicas:

- No se aíslan los efectos netos del Programa sobre la variación del CPUE y es que, como se reconoce en el propio informe de monitoreo “(…/…) *los factores que mayormente inciden en el índice CPUE son de carácter externo, como las alteraciones de las condiciones biológicas que afectan la disponibilidad del recurso pesquero en el lago Titicaca, y por ende el volumen de captura, y la disminución del número de pescadores/as a causa de la migración de dicha población hacia las zonas urbanas*”.
- Las repoblaciones efectuadas en el marco del Programa difícilmente pueden tener un efecto directo significativo a nivel de todo el lago, teniendo en cuenta el volumen de las siembras y el escaso tiempo transcurrido. En cuanto a las otras actuaciones que, eventualmente, podrían tener un impacto indirecto sobre la biomasa (mejora de la inspección, seguimiento científico y promoción del consumo de especies marinas), sus efectos son a largo plazo.
- No se aporta información sobre la parte de la producción acuícola procedente de las pequeñas y medianas empresas, que son las beneficiarias del Programa. Tampoco se cuenta con información sobre la producción en otras regiones.
- Finalmente, no se describe la metodología para su cálculo.

Como se ha indicado en el apartado de la evaluación del diseño, los dos objetivos específicos han sido muy ambiciosos, teniendo en cuenta la duración y alcance del Programa y, además, difícilmente medibles, lo cual ha originado problemas de seguimiento a lo largo de toda la vida del PROPECA.



En todo caso, aunque la eficacia no puede ser valorada, las actividades sí han contribuido al logro del objetivo general (“El sector pesquero en la Región de Puno es competitivo y sostenible”).

En este sentido, cabe comentar que la consecución del objetivo específico relativo a la pesca artesanal (“Mejora del rendimiento de la pesca artesanal”) estaba explícitamente condicionada en el Documento de Programa a la hipótesis según la cual existiría respaldo interinstitucional para la aplicación del plan de ordenamiento pesquero en la región, supuesto que no se ha cumplido de manera satisfactoria, ya que, si bien el ROPA se ha aprobado, aún no ha sido posible su aplicación efectiva por problemas administrativos e institucionales.

En todo caso, no cabe duda que la aprobación del ROPA ha significado un paso importante en el camino hacia la mejora de la gestión del sector pesquero artesanal y acuícola sostenible.

Según el último informe de monitoreo (julio de 2011), **la práctica totalidad de los indicadores permitiría afirmar que los resultados previstos se han alcanzado.**

Tal como se señala en las tablas de valores para los dos componentes del Programa, la complejidad para recabar datos para medir muchos de los resultados ha obligado a recurrir a indicadores aproximados o de tendencia.

Si bien el equipo de monitoreo se ha esforzado en valorar el cumplimiento de los resultados, la evaluación de la eficacia no es factible, teniendo en cuenta que no existen valores de referencia y las otras limitaciones metodológicas señaladas anteriormente. En todo caso, las actividades sí han contribuido a la consecución de los resultados.

Los factores que han afectado el cumplimiento de los resultados tienen que ver con el propio sector de la pesca y la acuicultura y con aspectos institucionales y de organización. Algunos de los más destacables son:

- Impacto de factores no contemplados en el Programa en la evolución de la biomasa (contaminación, pesca y acuicultura practicada en Bolivia).
- Alto nivel de rotación en la administración (central y regional). Es un problema transversal que afecta a todos los sectores económicos.
- Conflictos sociales en las provincias de Puno durante el Programa.



- El periodo de trabajo de los y las extensionistas ha sido irregular, con varios meses en los que no hubo actividades, y de escasa duración total, lo que explica en parte el abandono de algunos/as profesionales.
- En la pesca, la escasez de capturas desanima la formalización y, además, no existen incentivos para aplicar las buenas prácticas, ya que el precio percibido no varía.
- Débil organización de las OSPA, en las cuales se necesita una intervención más amplia en sensibilización y capacitación. Es preciso tener en cuenta que tanto la pesca como la acuicultura artesanal en el lago son actividades de muy pequeña dimensión, geográficamente dispersas y, frecuentemente, de tipo familiar y carácter estacional, por lo que las productoras y productores tienen poca propensión al asociacionismo.
- Existencia de actividades que contribuyen poco a la consecución de los objetivos, al menos en el plazo de ejecución del Programa. Es el caso de la mejora de la comercialización de especies marinas y el resultado esperado del incremento de la población de especies nativas.
- En relación con el resultado 3 de la pesca artesanal (“Adecuada aplicación de instrumentos de gestión para el ordenamiento y promoción del sector”), no se contemplaron actividades de control en la comercialización, tan solo en la producción, que en general son más complicados y exigen de largos plazos para que sean efectivas. De hecho, por el momento no se ha logrado ejecutar ninguna sanción por problemas administrativos.
- Muchas de las prácticas y técnicas aprendidas en los cursos requieren de cierta inversión económica para su aplicación.

### Viabilidad (sostenibilidad)

Según lo manifestado por los responsables de los Organismos Públicos Especializados y Descentralizados ejecutores, se prevé comprometer **recursos para el mantenimiento y/o continuación de las actividades iniciadas con el Programa**, aprovechando las técnicas, materiales y procedimientos adquiridos, aunque previsiblemente se reducirá el alcance de las mismas.



En cuanto a la DIREPRO Puno, la continuación de las actividades es menos probable, ya que no existen partidas presupuestarias dotadas a pesar de los esfuerzos de la UG, AECID y PRODUCE en este sentido, que se materializaron en actividades de capacitación y comunicaciones formales. Su contribución financiera al Programa ha sido mediante aportaciones no dinerarias (tiempo dedicado, uso de equipamientos...), por lo que no se han creado líneas presupuestarias, lo cual habría facilitado la incorporación de nuevos fondos. En principio, se prevé mantener parte del personal técnico formado: responsable catastro acuícola (DAI), un extensionista (DPA) y cuatro inspectores (Dirsecovi). Respecto de la DIGAAP, no existe presupuesto consignado para la continuación de las actividades.

**Todos los bienes de equipo adquiridos se transferirán a la región**, aunque no es posible asegurar que serán plenamente utilizados al cierre del Programa, al menos por la DIREPRO Puno, si no se asegura la continuidad del personal técnico formado. Además, ciertos equipos que ya han sido transferidos, en concreto la embarcación neumática y el motor fueraborda, están en muy mal estado de conservación por falta de mantenimiento, que es responsabilidad de la DIREPRO según las actas de transferencia, lo que genera serias dudas sobre su operatividad futura.

**Las técnicas, materiales y procedimientos son transferibles a las personas beneficiarias**, En principio los OPE, OPD y la DIREPRO Puno cuentan con capacidad suficiente para continuar utilizando los recursos y materiales adquiridos. Sin embargo, como se ha expuesto en el apartado de evaluación de la apropiación, la Unidad de Gestión de Puno ha cubierto las limitaciones de capacidad y/o dedicación de la DIREPRO, y se ha encargado de tareas que, en teoría, no le correspondían. Si bien este esfuerzo del personal de la UG ha sido decisivo para cumplir con las tareas de seguimiento y ejecución programadas, no ha permitido crear las condiciones para garantizar la sostenibilidad de los resultados tras el cierre de del Programa en lo que a procedimientos se refiere.

En el caso de la posible cesión de las dos cámaras de conservación adquiridas por el ITP a las municipalidades, no existe un estudio de viabilidad técnica y económica que sirva de base para establecer un sistema de gestión que garantice la sostenibilidad.

En cuanto a pescadores/as, acuicultores/as y otros beneficiarios/as no relacionados con la Administración, las técnicas y procedimientos aprendidos podrán ser utilizados siempre



que se cuente con fuentes de financiación accesibles para la compra de materiales y equipamientos.

#### 4.4 IMPACTO

Si bien aún es pronto para valorar el impacto del programa en el sector pesquero nacional y en Puno, durante las entrevistas y reuniones de grupo se ha recabado información que permite adelantar algunos resultados en este sentido:

- El Programa ha contribuido a la concientización de las autoridades regionales y la población local respecto de la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos.
- El extensionismo cuenta con más arraigo entre pescadores/as y acuicultores/as.
- La Administración Regional se ha beneficiado de una capacitación indirecta.
- Se ha observado un impulso a las actividades de PRODUCE en la región debido al equipamiento adquirido y a la capacitación del personal.
- Mayor coordinación entre instituciones participantes (IMARPE-PELT; IMARPE-ITP...)
- Mejora del conocimiento sobre el ecosistema del lago y refuerzo de la capacidad científica. Es preciso resaltar el importante trabajo académico y científico con universidades internacionales de primer nivel (Barcelona, CSIC de Madrid, Católica del Norte de Chile o la Old Dominion University Research Foundation de Virginia, Estados Unidos), a través de diversos convenios, y que ha supuesto una plataforma relevante de intercambio de conocimientos. Se han realizado así aportes sustanciales que podrán capitalizarse en el futuro (informes técnicos de los convenios, publicaciones y sus versiones amigables, conclusiones del seminario de octubre en Puno, etc.).
- Incorporación del enfoque multicultural: el ITP no había hecho nunca materiales divulgativos en las tres lenguas y ahora se ha extendido este enfoque a otras zonas. Por otra parte, en la organización de las actividades se ha procurado contar con personal técnico local.

**Los resultados se complementan con los de otros proyectos de la Administración, dado que** se ha reforzado ciertas líneas de trabajo de las Direcciones Normativas, Organismos de Ejecución y otras instituciones (refuerzo de la parte científica del PELT, ampliación del



catastro acuícola y de las actividades de extensionismo...) y, en ciertos casos, ha llevado a incluir a la Región en los programas de ciertos organismos (dotación de equipos y personal Dirsecovi, instalación del ITP en Puno, apertura prevista de una oficina de SANIPES en Puno).

Si bien por el momento no se han generado **nuevos proyectos en las contrapartes ejecutoras a partir de las actividades ejecutadas en el marco del Programa**, como se ha indicado anteriormente, sí que ha permitido que las instituciones hayan incluido a Puno en sus programas y que hayan reforzado sus actividades y cobertura con la contratación del personal técnico formado en el ámbito del Programa.

Al término del PROPESCA, se cuenta con más **información sobre la participación de la mujer en la pesca artesanal de Puno** gracias a la elaboración de un detallado diagnóstico y a la organización de un Taller de sensibilización destinado al funcionariado. En este sentido, cabe señalar además la mejora del reconocimiento de la mujer como profesional del sector gracias a la formalización de la actividad (carnet de pesca).



# 5

## CONCLUSIONES

A nivel de **DISEÑO**, la **pertinencia** del Programa puede calificarse como **más que satisfactoria**, ya que este encuentra justificación en la existencia de un problema concreto, cuyas causas y efectos son razonados en el documento de formulación. Sin embargo, la **coherencia interna** es **menos que satisfactoria**, puesto que no existe una relación lógica entre actividades y resultados ni entre éstos y los objetivos específicos, que son excesivamente ambiciosos para la duración y presupuesto económico del Programa y, además, difícilmente medibles, lo cual ha originado problemas de seguimiento a lo largo de toda su ejecución.

Si bien la población y las instituciones regionales participaron en el diagnóstico previo, no se implicaron suficientemente en el diseño de la intervención, lo que ha limitado el nivel de **apropiación**, que es **menos que satisfactorio**. En todo caso, PRODUCE ha participado activamente en la planificación de las actuaciones, mostrando un liderazgo sobre su política y estrategia de desarrollo del sector pesquero.

Respecto del **alineamiento** en relación con las prioridades de desarrollo del sector pesquero y acuícola, la intervención es **más que satisfactoria** debido a su articulación con los planes estratégicos de las instituciones públicas peruanas y, también, de la AECID, para la que tanto Puno como el sector de la pesca y de la acuicultura coincidían con sus prioridades geográficas y sectoriales, respectivamente.

En cuanto al **PROCESO**, el sistema de convenios se ha traducido en una multiplicación de actividades ejecutadas por varios organismos, generando una ingente carga de trabajo administrativo que ha restado **eficiencia**, que, no obstante, puede ser calificada como **más que satisfactoria**, puesto que el presupuesto ha sido ejecutado en su práctica totalidad y se ha seguido con calidad y suficiencia el sistema de gestión del ciclo del Programa establecido





por la Cooperación Española y la Administración peruana, aunque para ello ha sido necesario enfrentar serios problemas relacionados con la rigidez del sistema, la lentitud de los procedimientos administrativos, la rotación en la Administración pública, etc.

También a nivel de proceso, la **apropiación** por parte de las personas beneficiarias y de la administración regional ha sido **menos que satisfactoria**, ya que, en el primer caso, se han convertido, en cierta manera, en “clientes” de las actividades previstas en la intervención y, en lo que a DIREPRO Puno se refiere, aunque ha cumplido con sus tareas de ejecución y seguimiento de las actividades, su grado de implicación efectiva ha sido menor que la que hubiera sido deseable, sobre todo desde el punto de vista de la sostenibilidad. En cuanto a la apropiación de PRODUCE y de los OP, sí puede considerarse como satisfactoria.

En cuanto a la valoración de **RESULTADOS**, los problemas relacionados con los indicadores dificultan la evaluación de la **eficacia**, que, no obstante, puede considerarse como **satisfactoria**, ya que, si bien es cierto que se ha contribuido al logro de los objetivos específicos y resultados, se ha perdido la visión de conjunto de un Programa con objetivos comunes compartidos por todos los y las participantes. En todo caso, la dedicación y compromiso de las UG y de la AECID, a través de la OTC de Lima, encargada de la supervisión y acompañamiento, así como la de los organismos e instituciones participantes ha permitido superar gran parte de los obstáculos encontrados durante la ejecución.

Un punto débil del Programa es la **viabilidad**, que, si bien puede calificarse como **satisfactoria**, puesto que aunque la mayoría de los OPE y OPD ejecutores ya han consolidado las futuras intervenciones en sus presupuestos para 2012 aprovechando para ello las capacidades técnicas y humanas reforzadas con PROPESCA, las funciones de la DIREPRO Puno en lo que a gestión de las actividades se refiere han sido asumidas en gran parte por la Unidad de Gestión, sin que, por el momento, se hayan creado líneas presupuestarias para la continuidad de las actividades tras el fin del Programa, en particular para la contratación de extensionistas e inspectores/as. Además, algunos de los equipos transferidos se encuentran en mal estado de conservación.

Finalmente, aunque aún es pronto para valorar el **IMPACTO** de la intervención, hay indicios de efectos positivos sobre la concientización de las autoridades y la población de la región respecto de la sobreexplotación de los recursos, el reconocimiento del papel de la mujer en el sector, la incorporación del enfoque multicultural en las intervenciones, la mejora



de la coordinación entre los organismos que intervienen en la zona, el importante trabajo científico que se ha acumulado, etc.

## CONCLUSIONES GENERALES

Si bien el sistema de ejecución por convenios era coherente con el principio de alineamiento y apoyo a la Administración peruana, no permitió incorporar una de las recomendaciones de la evaluación de PADESPA 1999-2006: menor dispersión de las actividades y determinación de objetivos específicos viables.

Como consecuencia de lo anterior, a lo largo de la vida de PROPESCA, no se ha logrado mantener la relación entre actividades, resultados y objetivos, perdiéndose la idea de un Programa con objetivos únicos y convirtiéndose en una sumatoria de actuaciones propuestas por cada una de las instituciones ejecutoras.

Otro factor de contexto que ha condicionado el Programa ha sido la diferencia de perspectivas respecto del proceso de descentralización de funciones a favor de las regiones: si bien es cierto que la capacidad administrativa de estas ha limitado en cierto modo su participación en el Programa, no lo es menos que, en la práctica, su desarrollo institucional no ha sido suficientemente promovido por las instituciones de Lima en términos de cesión de capacidades técnicas y recursos económicos.

## CONCLUSIONES A NIVEL DE DISEÑO

A pesar de la motivación de todos los y las intervinientes para superar los problemas surgidos durante la ejecución, ciertos factores relacionados con el diseño han afectado al desempeño del Programa a lo largo de todo el periodo de ejecución.

Así, aunque tanto el problema principal como sus causas y efectos fueron identificados en el documento de formulación, el nivel del diagnóstico previo en cuanto a profundidad y participación de la población local beneficiaria y del Gobierno Regional en el mismo se ha revelado insuficiente, ya que no se tuvieron en cuenta algunos aspectos que posteriormente resultaron determinantes en la evolución del Programa:



- a) Limitaciones en la capacidad administrativa y de ejecución del Gobierno Regional en general y de la DIREPRO Puno en particular, como consecuencia de la alta rotación y de la falta de acompañamiento técnico y presupuestario por parte de la administración central. La transferencia de funciones no ha estado suficientemente apoyada con transferencia de medios financieros y recursos humanos suficientemente capacitados, siendo este un problema observado también en otros sectores.
- b) Rigidez de los sistemas administrativos y falta de experiencia en la gestión de los fondos por encargo.
- c) No consideración del aspecto binacional del lago Titicaca en las intervenciones previstas en la formulación, lo que ha incidido sobre todo en la eficacia de las medidas relacionadas con los recursos pesqueros y en la aplicación de los instrumentos de gestión para el ordenamiento.

Del mismo modo, no hay constancia de diagnósticos específicos previos a cada intervención de las instituciones y organismos ejecutores quienes, en general, propusieron para los convenios la realización de actividades que ya tenían previstas en su programación o, en todo caso, la extensión de las mismas a la región de Puno.

En el documento de formulación no se determinaron indicadores viables ni una línea de base a partir de la cual establecer valores para los objetivos y resultados esperados. Para paliar esta carencia, la primera actividad consistió en la elaboración de un estudio que, sin embargo, tampoco permitió determinar indicadores adecuados.

En cuanto al enfoque de género, si bien se tuvo en cuenta en el diseño de la intervención, fue mucho más visible en el desarrollo de la misma, con actividades como el diagnóstico sobre la participación de las mujeres, que fue totalmente novedoso en el sector.

En lo que a coherencia interna se refiere, los problemas identificados se corresponden con los objetivos propuestos, aunque existe una notable descompensación entre los dos objetivos específicos: mientras que la intervención en el ámbito de la acuicultura resulta bastante lógica en el sentido que la mayoría de los resultados contribuyen al logro del objetivo específico, ninguno de los resultados previstos para el componente de pesca tiene relación directa con el objetivo “Mejora del Rendimiento de la Pesca Artesanal”, que, además, resulta excesivamente ambicioso para la duración y presupuesto económico del Programa.



A pesar que con las sucesivas modificaciones de resultados y de indicadores se intentó corregir esta incoherencia y acomodar ciertos cambios en las actividades y su relación con los resultados (la última modificación en 2010), no se planteó una reformulación a fondo, dado que los objetivos del Programa habían sido aprobados por la Comisión Mixta y, además, porque ya existían convenios en ejecución.

En el diseño de la intervención el único sistema previsto para la coordinación entre órganos ejecutores era el Comité de Seguimiento, que debía reunirse al menos una vez al año. Este sistema resultó más formal que eficiente e hizo caer toda la responsabilidad de la coordinación en las unidades de gestión hasta el comienzo de los talleres de monitoreo en 2010.

En el momento de la formulación no se plantearon mecanismos para asegurar en lo posible la participación de la población local de Puno en la gestión y seguimiento del Programa ni, tampoco, para superar los más que previsibles problemas en cuanto a la implicación de las instituciones locales y regionales, cuya concreción se pospuso para los convenios. Como resultado de esta carencia de mecanismos efectivos para asegurar la participación, el nivel de apropiación de la población y de las instituciones de Puno ha sido inferior al deseable.

Desde el punto de vista de la coherencia externa, el sistema de ejecución a través de convenios con PRODUCE y los OP ha asegurado el alineamiento de la intervención con las prioridades nacionales y locales de desarrollo para el sector y la región.

## CONCLUSIONES DE PROCESO

La responsabilidad de PRODUCE, tanto en Lima como en Puno, y sus OP respecto del cumplimiento de los convenios respectivos así como la dedicación del personal de las dos unidades de gestión y de la AECID a través de la OTC de Lima, ha sido fundamental desde el punto de vista de la eficiencia, teniendo en cuenta los problemas de ejecución y seguimiento de un modelo de gestión a través de convenios. La práctica totalidad del presupuesto ha sido ejecutado.

Teniendo en cuenta los antecedentes de la intervención (PADESPA), el contexto existente en el momento de plantear la intervención (proceso de descentralización funcional en favor



de las regiones) y, finalmente, que la intervención se enmarcaba en el amplio Programa de Cooperación Hispano Peruano, que incluía varias intervenciones en diferentes sectores, la elección de un sistema de ejecución mediante convenios fue probablemente el más adecuado.

Sin duda, PROPECSA ha mostrado una notable flexibilidad en su ejecución modificando actividades, resultados e indicadores para incorporar propuestas de los actores. No obstante, las restricciones propias de una intervención definida en la Comisión Mixta y del sistema de gestión basado en convenios han generado ciertos problemas:

- Sobrecarga administrativa en las UG y los organismos e instituciones ejecutoras que detrajo en cierto modo tiempo y recursos para el seguimiento de resultados de las actividades y otras tareas de coordinación entre participantes, por lo que puede afirmarse que, sobre todo hasta la implementación del sistema de monitoreo en 2010, el seguimiento fue básicamente de carácter administrativo.
- Los procedimientos administrativos internos de cada institución restaban agilidad en la ejecución presupuestaria por los retrasos en pagos y generaron problemas para el reintegro de fondos no gastados por cambios en los presupuestos y, en general, para hacer frente a cambios en las previsiones iniciales.
- Las debilidades identificadas en el documento de formulación en cuanto a lógica interna y sistema de seguimiento se intentaron superar mediante varios ajustes parciales de la matriz de planificación. Sin embargo, las limitaciones institucionales y administrativas impidieron efectuar un ajuste en profundidad de la lógica de la intervención, incluyendo los objetivos específicos.
- A pesar que el FONCHIP ha cumplido muy satisfactoriamente con sus funciones, como sistema no ha contribuido al empoderamiento de la Administración Peruana según las recomendaciones de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005).

Como resultado de estos factores, se perdió la idea de conjunto y cada convenio se convirtió en “un proyecto independiente dentro del programa común” que, en general, respondía más a las prioridades del organismo que a los objetivos del Programa. En todo caso, y a pesar que algunos organismos realizaron actividades que, al menos formalmente, no estaban dentro de sus competencias, PROPECSA ha contribuido en términos generales a la mejora de la coordinación de los OPD, OPE y de las Direcciones de Línea en la Región.



Otro factor clave que afectó al seguimiento fue la imposibilidad de aplicar los indicadores contenidos en la Matriz de Planificación inicial y la limitada utilidad del Estudio de Línea de Base, por lo que el Programa continuó sin indicadores hasta 2010, cuando comenzaron los talleres de monitoreo.

Los indicadores propuestos en 2010 tenían importantes limitaciones metodológicas, en parte porque los objetivos específicos eran excesivamente ambiciosos, pero también por otras razones de tipo técnico.

Finalmente, en lo que al criterio de apropiación se refiere, el sistema de ejecución mediante convenios no ha favorecido la participación activa de la sociedad civil, que no formaba parte del Comité de Coordinación, conformado por *“representantes del más alto nivel de las instituciones ejecutoras del Programa”*.

Si bien la población local beneficiaria ha participado en las actividades de capacitación y de sensibilización, no intervino en su concepción, lo que les ha convertido en cierto modo en meros “clientes” de dichas actividades, a pesar del esfuerzo de la UG de Puno para implicar a las personas beneficiarias.

Respecto de la apropiación por parte de la Administración Regional, no ha sido tan satisfactoria como hubiera sido deseable, aunque sí que ha cumplido con lo comprometido en los convenios, y ello debido a factores institucionales externos al Programa (frecuentes cambios de responsables, falta de capacidad técnica en cuestiones presupuestarias, cuestiones políticas y culturales...), pero, también, por debilidades de planteamiento de PROPESCA.

En parte como efecto, aunque también en cierto modo como causa de esta falta de apropiación, la UG ha reemplazado a la DIREPRO Puno en la ejecución de ciertas actividades de ejecución y seguimiento del Programa, siendo este un hecho repetidamente señalado por la UG de Lima y que afecta a la sostenibilidad de los beneficios del Programa sobre la capacidad de las instituciones regionales.

Por último, es de destacar el compromiso y la implicación activa tanto de PRODUCE como de la AECID con el Programa, gracias a la cual se ha podido hacer frente a las eventualidades surgidas durante su ejecución.



## CONCLUSIONES A NIVEL DE RESULTADOS

El Programa ha contribuido al logro de su objetivo general “*El sector pesquero en la región de Puno es competitivo y sostenible*”, si bien el efecto concreto de las actividades sobre los resultados y objetivos específicos es difícil de valorar por razones que tienen que ver con la lógica de la intervención (objetivos muy ambiciosos y difícilmente medibles, así como resultados y actividades con una contribución menos que probable al logro de los citados objetivos) y con las herramientas metodológicas sólidas para la medición de la eficacia.

En efecto, la débil coherencia interna y la falta de indicadores sólidos son puntos débiles del planteamiento inicial a los que el equipo técnico responsable de la ejecución y del seguimiento han tratado de hacer frente repetidamente, desde el inicio de las actividades, aplicando soluciones parciales, pero sin acometer una reformulación más profunda, la cual no era viable por las limitaciones impuestas por el procedimiento de aprobación de la ayuda y por los compromisos firmados con los organismos e instituciones ejecutoras.

Según las conclusiones del último taller de monitoreo (julio de 2011), el análisis de los indicadores permitiría afirmar que los dos objetivos específicos así como la mayoría de los resultados esperados se han alcanzado.

Los principales factores que han incidido en la consecución de los objetivos y resultados pueden ser organizados en dos grupos:

### *a) Factores de contexto*

Algunos de ellos eran conocidos en el momento de la formulación del Programa (inestabilidad institucional, sobre todo en la Administración Regional, aspecto binacional del lago Titicaca), otros sobrevinieron a lo largo de la ejecución (problemas para lograr respaldo institucional en relación con ciertos compromisos, conflictividad social en la región) y, finalmente, otros hubieran sido puestos de manifiesto de haberse desarrollado un diagnóstico participativo previo en profundidad.



## *b) Factores internos*

Varias actividades contribuyen poco a la consecución de los objetivos, mientras que otras, como el importante trabajo científico, sí lo hacen pero solo a largo plazo.

Muchas de las habilidades y técnicas aprendidas en los cursos requieren de ciertas inversiones económicas para su aplicación. Sin embargo, el Programa no contemplaba ningún mecanismo de apoyo a la financiación.

Finalmente, el periodo de trabajo de los y las extensionistas ha sido irregular, con varios meses en los que no hubo actividades, y de escasa duración total, lo que explica en parte el abandono de algunos/as profesionales.

Respecto de los aspectos de la intervención que sí han contribuido a la consecución de los objetivos, cabe destacar la alta implicación y dedicación del personal técnico de las UG, así como de la AECID a través de la OTC de Lima y de las instituciones y organismos ejecutores, que ha permitido afrontar los obstáculos surgidos durante la ejecución. En este sentido, los informes técnicos de seguimiento y de ejecución han sido bastante críticos y técnicamente muy completos.

La práctica totalidad de los organismos públicos han consolidado sus actuaciones en la región en sus respectivos presupuestos económicos, por lo que cabe esperar que continuarán con las actividades promovidas por el programa aprovechando las técnicas, materiales y procedimientos adquiridos, aunque previsiblemente se reducirá el alcance de las mismas.

En cuanto a la DIREPRO Puno, a pesar que ha mostrado gran interés en continuar con las actividades, no ha dado adecuado mantenimiento a algunos de los equipos transferidos y no ha incluido nuevas líneas presupuestarias que les permita mantener todos los contratos laborales y actividades iniciadas con fondos del Programa, a pesar del esfuerzo de la UG, la AECID y PRODUCE en este sentido.

La dedicación y compromiso de la UG ha permitido cubrir las limitaciones de capacidad y/o dedicación de la DIREPRO, que se encargó de tareas que, en teoría, no le correspondían. Si bien este esfuerzo del personal de la UG ha sido decisivo para cumplir con las tareas de





seguimiento y ejecución programadas, no ha contribuido a crear las condiciones para garantizar la sostenibilidad de los resultados tras el cierre del Programa en lo que a procedimientos se refiere.

La sostenibilidad de ciertos equipamientos pasa por la realización de un estudio de viabilidad técnica y económica que permita conocer los costos y requisitos técnicos que deberá asumir la institución o empresa que se responsabilice de su gestión.

Finalmente, las técnicas y procedimientos aprendidos podrán ser utilizados por los pescadores/as y acuicultores/as beneficiarios/as siempre que existan fuentes de financiación accesibles para la compra de materiales y equipamientos.

## CONCLUSIONES A NIVEL DE IMPACTO

El impacto de Programa en el sector pesquero de la región y del país no puede ser valorado en el momento de esta evaluación, puesto que aún no ha transcurrido tiempo suficiente y porque, de hecho, algunas de las actividades seguían en ejecución.

En todo caso, el Programa ha incidido positivamente en los dos aspectos transversales: medio ambiente (las autoridades y población de las zonas donde se han desarrollado las actividades son ahora más conscientes respecto de la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos) y enfoque de género (se cuenta con más información sobre la participación de las mujeres en la pesca artesanal de Puno y ha mejorado el reconocimiento de ésta como profesional del sector).

Otro impacto que ya puede percibirse es que el extensionismo cuenta con más arraigo entre pescadores/as y acuicultores/as, lo cual es de extraordinaria importancia para futuras intervenciones, sobre todo aquellas relacionadas con la cogestión de los recursos naturales.

También por sus efectos positivos sobre la eventual aplicación de un Plan de Gestión efectivo en el lago, puede hablarse de una mejora de la coordinación entre las instituciones y organismos participantes, la creación de un consenso sobre la necesidad de incluir a Bolivia



en futuras intervenciones y la mejora de la concientización sobre la necesidad de incorporar el enfoque multicultural.

Por último, cabe resaltar el impacto positivo de la creación de una base científica a partir de las aportaciones de organismos académicos y científicos internacionales, que podrá ser capitalizada en el futuro.



# 6

## LECCIONES APRENDIDAS

En este apartado se exponen las lecciones aprendidas con el fin que puedan ser tenidas en cuenta para:

- Identificar aspectos técnicos o de gestión de posible replicabilidad en futuras intervenciones.
- Plantear medios para asegurar la sostenibilidad de los efectos positivos.
- Aportar pautas al Ministerio de la Producción para el trabajo con los gobiernos regionales.
- En general, mejorar la calidad de la ayuda en futuras intervenciones.

### LECCIONES APRENDIDAS

- **Los objetivos específicos deben ser realistas y coherentes con los resultados.**

En un programa con una base implícita de refuerzo institucional es preciso buscar más los resultados institucionales que los externos. En todo caso, debe quedar claro cómo los resultados esperados permitirán alcanzar los objetivos específicos.

- **Las actividades han de concentrarse geográfica y sectorialmente para asegurar que contribuyen eficazmente al logro de los resultados.**

Si bien PROPESCA ha seguido la recomendación de la evaluación de PADESPA en el sentido de una mayor concentración geográfica, el diseño del Programa de actividades en cuanto a contenidos ha sido excesivamente ambicioso teniendo en cuenta el presupuesto y la duración del Programa.



- **La lógica del Programa debe estar bien cimentada en el diagnóstico inicial, en el que han de participar activamente la población beneficiaria y otros actores.**

De este modo se facilita la adecuación de la lógica del Programa y se mejoran las perspectivas respecto de eficacia, eficiencia, apropiación, impacto y sostenibilidad, evitando que la población beneficiaria se convierta en “cliente” de la intervención.

- **La probabilidad de ocurrencia de las hipótesis de riesgo no debe ser excesivamente alta.**

En cualquier caso, se deben prever alternativas, máxime en programas en los que participan numerosas instituciones y organismos.

- **Necesidad de indicadores prácticos para efectuar el seguimiento de los resultados.**

Ello implica que no deben ser numerosos, que han de ser fáciles de obtener y analizar y que deben poder ser calculados mediante una metodología clara y documentada. Además, es preciso responsabilizar a las y los ejecutores de las actividades en la obtención de los mismos.

- **Importancia de asegurar la calidad de los informes y de la documentación de seguimiento y ejecución.**

En este sentido, es preciso valorar positivamente el desempeño de las UG y de los organismos ejecutores, cuyos reportes son, en general, muy sólidos y con sentido crítico.

- **Las actividades de las instituciones y organismos ejecutores deben subordinarse al logro de los objetivos específicos y resultados previstos inicialmente.**

Un programa que se desarrolla mediante convenios con varias instituciones y organismos debe establecer un mecanismo de seguimiento y coordinación muy operativo, para evitar que se pierda la visión de conjunto y se convierta en una sumatoria de actividades.



Es el programa quien debe proponer a los participantes las actividades que interesan al logro de resultados y objetivos, mientras que las instituciones deben exponer qué es lo que pueden hacer.

Por otra parte, en este tipo de programas es especialmente importante asegurar el rigor en el seguimiento administrativo y presupuestario. Este es un aspecto que ha sido muy tenido en cuenta por las Unidades de Gestión de Lima y Puno, que se han esforzado con éxito en cumplir las tareas encomendadas, respetar las previsiones presupuestarias y asegurar que los organismos, instituciones y empresas ejecutoras también lo hicieran.

- **A pesar que puedan existir limitaciones por aspectos institucionales o administrativos tales como el sistema de aprobación de la ayuda o la burocracia de la Administración, es preciso asegurar en todo momento que existen mecanismos que favorezcan la flexibilidad.**

Gracias a estos mecanismos, durante la ejecución de PROPESCA una buena parte de los convenios firmados se han adaptado a la situación real mediante adendas y, en otros casos, las actividades se han adecuando a las necesidades y demandas de la población beneficiaria sin recurrir a modificaciones de los convenios o contratos.

- **Importancia de difundir los resultados en tiempo real para mejorar la apropiación del Programa.**

En caso contrario puede perderse la visión de un Programa con objetivos concretos y compartidos por todos los actores.

- **La comunicación entre las instituciones participantes debe ser muy fluida y ha de existir un esfuerzo permanente para integrar efectivamente en la ejecución a las instituciones y entidades públicas.**

En este sentido, cabe reconocer el alto grado de compromiso y la implicación activa de PRODUCE y de la AECID durante toda la ejecución de PROPESCA. Además, en el Documento de Programa ya se señalaba la importancia de contar con las direcciones de línea y los OP para la ejecución y seguimiento de las actividades.



- **Realización de estudios de viabilidad y propuesta de sistemas de gestión para asegurar la sostenibilidad cuando se trata de equipamientos técnicos.**

Estos estudios permitirán conocer los costos de operación y mantenimiento, así como los requisitos técnicos que deberán asumir la institución o empresa que se responsabilice de su gestión.

- **Los órganos de gestión del Programa no deben asumir tareas que corresponderían a la contraparte nacional y local y han de proponer y apoyar acciones concretas destinadas a asegurar la sostenibilidad.**

Reemplazar funciones durante la ejecución no debe ser considerado como una solución al problema de falta de capacidad administrativa, sino como una fuente de incertidumbre de cara a la sostenibilidad de los resultados de las actuaciones.

- **Prestar atención a situaciones que pueden generar un sentimiento de agravio comparativo entre personal funcionario y contratado por el Programa.**

En la medida de lo posible, las condiciones de trabajo (salarios, viáticos, seguros...) deben ser similares para todo el personal que participa en la actividades del Programa, sean funcionarios/as o personal contratado.

- **Reforzar siempre que sea posible la visibilidad de las instituciones locales competentes.**

En las actividades se debe dar protagonismo a las instituciones locales y regionales para asegurar la sostenibilidad de los efectos del Programa: convocatoria de las reuniones, organización de actividades de difusión de resultados...

- **Importancia de las evaluaciones intermedias.**

El seguimiento eficaz de la metodología del ciclo de gestión del Programa supone la producción de indicadores de ejecución que detecten las señales de alerta y, por tanto, los momentos críticos, si los hubiera, poder responder en tiempo y forma, con la



participación de todas las partes implicadas, nacionales y regionales. El seguimiento no es un simple trámite.

- **Los talleres de capacitación deben acompañarse de los medios para comenzar a desarrollar lo aprendido.**

De lo contrario, los y las participantes pueden perder interés en futuras actividades.

- **El extensionismo pesquero es un factor clave que requiere una actuación continua y de largo plazo.**

Acciones aisladas/puntuales de formación tienen muy poco impacto. Además, los y las extensionistas desempeñan un papel fundamental en el fomento del asociacionismo, que es pieza básica para el desarrollo de la pesca y de la acuicultura artesanal.

- **Necesidad de considerar principios del enfoque de ecosistemas en la pesca.**

La efectividad de las medidas de gestión en el lago está directamente condicionada por la asunción del concepto de “cuenca compartida” por dos países, en la que impactan las actividades de múltiples usuarios: pesca, acuicultura, turismo, agricultura, minería...

- **Cuando exista un importante componente de investigación científica hay que asegurar que se creará una base sólida de conocimientos que pueda ser capitalizada en el futuro.**

En este sentido, cabe resaltar la participación de diversas instituciones científicas y académicas internacionales durante la ejecución de PROPESCA.



# 7

## RECOMENDACIONES

Los aspectos que, desde el punto de vista del equipo evaluador, habría que tener en cuenta, especialmente de cara al planteamiento de futuras intervenciones, sean proyectos o programas, son los siguientes:

### A) FORMULACIÓN Y LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

#### ■ Fijación de objetivos específicos realistas y coherentes con los resultados.

Valorar de manera prudente las posibilidades reales respecto de la consecución de los resultados específicos en función del presupuesto económico y del marco temporal de la intervención.

Si el proyecto a proponer persigue reforzar la Administración, sea nacional, regional o local, es muy conveniente incluirlo como un objetivo específico con sus correspondientes resultados e indicadores.

La coherencia interna debe ser evidente y, para ello, se debe explicar en el documento de formulación cómo se prevé que los resultados esperados permitirán alcanzar los objetivos específicos.

En el caso de que se opte por dar participación en la ejecución de las actividades a las instituciones y organismos públicos, debe establecerse un mecanismo de seguimiento y coordinación muy operativo para evitar que se pierda la visión de conjunto y la intervención se convierta en una sumatoria de actividades.





- **Dedicar más tiempo al diagnóstico y a la ejecución de ciertas actividades.**

En el diagnóstico han de participar activamente beneficiarios/as y otros actores, ya que solo así se asegura la adecuación de la lógica del proyecto y se ponen las bases para cumplir satisfactoriamente con los criterios de eficacia, eficiencia, apropiación, impacto y sostenibilidad.

Apostar decididamente por el extensionismo, que debe plantearse como una actividad continua y de larga duración.

Del mismo modo, las acciones de formación deben ser integradas en un programa amplio que vaya más allá de la duración del proyecto.

- **Establecer un sistema sólido de indicadores para el seguimiento de los resultados reales de las actividades y el cumplimiento de los objetivos específicos.**

Cuando el resultado sea difícil de medir con exactitud pueden plantearse encuestas de tipo cualitativo a muestras de los y las participantes y las personas beneficiarias de modo que se logre identificar el grado de progreso o la magnitud del cambio.

## **B) ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

- **Mayor concentración sectorial de las actividades. Apoyar acciones concretas dentro de las estrategias nacionales.**

De este modo se asegura el alineamiento con la estrategia nacional y se contribuye a la sostenibilidad de los resultados positivos de la intervención.

- **Considerar los principios del Enfoque Ecosistémico en el planteamiento de la intervención. Si se opta por continuar con las actividades en el lago Titicaca, ello significa que habría que considerar los siguientes aspectos:**

Carácter binacional del lago: las instituciones bolivianas deben participar activamente en el planteamiento, ejecución y seguimiento de nuevas intervenciones.



La pesca en el lago puede llegar a convertirse en un ejemplo de explotación sostenible extrapolable a otras regiones y países. Para ello, debe apoyarse la creación y capacitación de Comités de Gestión de Pesca, tal como se contempla en el ROPA, que participen junto con la Administración en el manejo del ecosistema<sup>10</sup>.

Necesidad de realizar una zonificación de usos del lago.

## C) SEGUIMIENTO Y GESTIÓN

- **Implicar en el seguimiento y gestión a la población beneficiaria y organismos públicos ejecutores o con competencias en el área de la intervención.**

La participación debe ser efectiva, para lo cual los órganos técnicos encargados de la gestión deben acercarse en lo posible al área de intervención.

- **En el caso de optar por una ejecución mediante convenios, imponer un Plan de Comunicación en cada convenio de manera que se asegure que los resultados serán difundidos en tiempo real.**

Este Plan iría destinado a beneficiarios/as, instituciones públicas participantes y, en general, a los usuarios/as del ecosistema. Asimismo, debe difundirse entre los potenciales donantes y organismos multilaterales para asegurar el alineamiento y coherencia de todas las intervenciones que puedan surgir.

- **Evitar la sensación de discriminación entre personal contratado directamente por el proyecto y funcionariado.**

En la medida de lo posible, las condiciones de trabajo (salarios, viáticos, seguros...) deben ser similares para todo el personal que participa en la actividades del proyecto, sean funcionarios/as o personal contratado.

---

<sup>10</sup> " [...] las poblaciones y comunidades locales y otras autoridades locales tienen un papel vital que desempeñar en la gestión y el desarrollo del medio ambiente en razón de su conocimiento del mismo y de sus prácticas tradicionales" (Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de junio de 1992).



- **Reforzar siempre que sea posible la visibilidad y participación activa de las instituciones locales competentes en la gestión del proyecto.**

Como norma general de protocolo, en las convocatorias públicas y organización de eventos se debe dar protagonismo a las instituciones locales y regionales.

- **En programas o proyectos de larga duración, realizar una evaluación intermedia externa e independiente.**

Esta evaluación objetiva permitiría detectar problemas de planteamiento y de ejecución y, en su caso, proponer las adaptaciones necesarias, siempre contando con la participación de todas las partes implicadas.

## **D) SOSTENIBILIDAD DE RESULTADOS**

- **Necesidad de estudios de viabilidad técnica y económica y propuesta de sistema de gestión.**

La adquisición de equipamientos técnicos y la construcción de infraestructuras que supongan un incremento sustancial de las capacidades actuales de los beneficiarios/as o cuando la institución a la que van destinadas no tenga experiencia, deben ir precedida de un estudio de viabilidad económica y un plan de gestión, los cuales deben ser expresamente aceptados antes de la cesión efectiva (términos de referencia del concurso para la concesión, condiciones del contrato de cesión....). Estos estudios deberán mostrar los costos de operación y mantenimiento así como los requisitos técnicos necesarios para una gestión viable.

- **Cuando se ceda todo o parte de la ejecución de las actividades a instituciones u organismos públicos, los órganos de gestión del programa no deben asumir tareas que corresponderían a la contraparte nacional o local.**

Para ello sería conveniente añadir este principio en los términos de referencia para la contratación del personal de las unidades de gestión y controlar que se cumple.



- **Prever mecanismos para el apoyo a la financiación de las actividades para las que se capacita a las personas beneficiarias.**

Fondos de microcréditos, acceso a subvenciones o créditos preferentes, etc.

- **Asegurar en la medida posible la aplicación de los instrumentos legales desarrollados en el marco del Programa (ROPA) y la utilización de los medios materiales puestos a disposición para el control y vigilancia de la pesca y de la acuicultura en el lago.**

Además, se debe trabajar en la implicación efectiva de la administración de Bolivia.

## **E) OBSERVACIONES RELATIVAS A ALGUNOS CONVENIOS**

A pesar de que durante el proceso de evaluación se ha analizado la intervención desde un punto de vista general, esto es, sin entrar a valorar cada una de las actividades desarrolladas mediante convenios o contratos con las Direcciones de Línea, Organismos Públicos y otras instituciones, el equipo evaluador ha creído pertinente plantear ciertas observaciones y recomendaciones específicas con el fin de que, si se estiman apropiadas, puedan ser utilizadas en el diseño de eventuales intervenciones en el sector:

### **Ministerio de la Producción y Gobierno Regional**

Sin duda, PROPECA ha contribuido al fortalecimiento de la capacidad de gestión en la administración central y regional (ejecución de fondos por encargo, manejo de presupuestos regionales, justificación de fondos, etc.). Para continuar con el proceso de mejora del desempeño de la administración regional, sería muy positiva una colaboración técnica más estrecha, regular y sostenida entre PRODUCE y GORE, que asegure, en la medida de lo posible, que este último aprovecha y gestiona eficientemente los fondos a los que puede tener acceso. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que esta limitación de eficiencia presupuestaria es un factor común a la mayor parte de la Administración regional del Perú.



## Dirección Regional de la Producción

El fortalecimiento del tejido asociativo es imprescindible para el desarrollo del sector pesquero y, por lo tanto, debe priorizarse el refuerzo de la participación de la sociedad civil mediante, entre otras acciones, la asistencia para la organización de las comunidades locales dependientes de la pesca y la acuicultura y el apoyo a las autoridades locales para que puedan llegar a participar activamente en el desarrollo sostenible de las zonas pesqueras.

En este sentido, el papel de las y los extensionistas pesqueros es esencial y debe asegurarse en lo posible su continuidad a largo plazo, máxime teniendo en cuenta la dispersión de las y los productores acuícolas y pescadores/as y los consiguientes problemas logísticos para facilitar su participación en el diseño y ejecución de la política pesquera.

En el diseño de los talleres de capacitación deben analizarse las posibilidades reales de financiamiento de las y los participantes para la puesta en práctica de los conocimientos y técnicas adquiridas. En caso de que ésta sea insuficiente, es preciso facilitar, dentro de los límites competenciales de la Direpro, el acceso a fuentes de financiamiento para la adquisición de materiales e insumos de producción (redes, alevinos, alimento balanceado en el caso de la acuicultura, material y equipos para la manipulación del producto en los cursos de buenas prácticas e higiene, etc.).

Además, es muy conveniente hacer un seguimiento del personal que ha sido formado y prestarles un servicio de acompañamiento técnico.

Debe activarse con carácter urgente la Comisión de sanciones con el fin de capitalizar el esfuerzo que ha supuesto la aprobación del ROPA. Además, es preciso asegurar que la DIRESECOVI dispone de medios técnicos y humanos operativos para ejercer sus funciones.

## Sierra Exportadora

La tecnología propuesta debe ser accesible a las condiciones técnicas y humanas reales y para ello debe existir un esfuerzo de adaptación de los programas institucionales:

- A medio plazo, la exportación directa a mercados lejanos (Europa, Estados Unidos) no parece estar al alcance de unos pequeños productores/as, que tienen serios



problemas para garantizar la viabilidad económica de sus cultivos que, además, han sido diseñadas como instalaciones de tipo artesanal. Ello no quiere decir que no sea deseable avanzar en este sentido, pero sin dejar de tener en cuenta los problemas para que una producción artesanal evolucione hacia una organización de tipo industrial.

- La cercanía y posibilidades de los mercados de La Paz y de Cusco para la trucha del lago aconsejan concentrar el esfuerzo comercializador en estas ciudades, máxime cuando se trata de un circuito que ya existe y que contribuye al aumento del empleo local y de valor añadido en la zona. Un mayor precio de venta final no significa necesariamente un aumento de la renta regional.
- En todo caso, la promoción del asociativismo es una pieza clave para la puesta en marcha de estrategias comerciales viables y eficientes.

### **Análisis científicos (IMARPE, PELT, DIGAAP, ODURF, UB IRTA, UB MNCNM)**

Sería positivo que en futuros intervenciones todos los trabajos científicos que se planteen tanto con instituciones nacionales o extranjeras (IMARPE, PELT, Digaap, Odurf, UB, IRTA, MNCNM, UPC, entre otros) se organicen no solo con la UG, sino también, de manera coordinada entre ellas mediante lo que podría ser un “Comité Científico del Lago”. En todo caso, es preciso señalar que durante la ejecución de PROPESCA ya hubo una iniciativa de formarlo, aunque no se materializó.

En este sentido, la edición de una publicación que integre los resultados de todos los estudios científicos sobre el lago realizados en el marco de PROPESCA, así como aquellos de otras instituciones peruanas y bolivianas podrían servir de base para la creación del mencionado Comité Científico.

Además, con el fin de mejorar la eficiencia de los programas o proyectos:

- Cada organismo debe responsabilizarse de aquellos temas para los que tiene más medios técnicos y experiencia.
- Se deben reducir los costes mediante misiones de muestreo compartidas.
- Incluir la difusión de los resultados dentro de las actividades de los proyectos o programas y, cuando se trate de intervenciones que impliquen a varios organismos, prever además difusiones conjuntas de resultados para lograr el mayor impacto



(organización de jornadas de divulgación científica dirigidas a la población, talleres dirigidos a escolares, exposiciones en colegios, mesas redondas para expertos, etc.).

Por otra parte, es muy conveniente asegurar una estrecha relación de colaboración y confianza entre investigadores/as y productores/as pesqueros y acuícolas, de modo que se asegure la participación activa de estos últimos en la obtención de datos y, además, se sienten las bases para su implicación efectiva en la gestión de los recursos. Para ello, es muy recomendable que siempre que se obtenga información se regrese a las localidades donde se obtuvo para socializar los resultados de la investigación y que se organicen jornadas abiertas destinadas a productores/as y a la población en general.

### **Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP)**

La continuidad de los resultados del esfuerzo para el fomento del consumo de especies marinas afronta una elevada incertidumbre por la insuficiente consideración de la viabilidad técnica y económica:

- El documento administrativo de cesión/concesión de las cámaras frigoríficas adquiridas debería ir acompañado de un Plan de Viabilidad y de un Sistema de Gestión que habrá de ser aceptado por la empresa o institución beneficiaria. En el caso de que haya una empresa privada interesada puede trasladársele la responsabilidad de su elaboración.
- Es preciso incentivar a las empresas distribuidoras para asegurar la oferta de especies marinas. Actualmente existe una única empresa que controla en gran medida la distribución en la región y es responsable de cerca de un 25% de la producción nacional de anchoveta. La toma en consideración de la contribución a la alimentación nacional puede ser un factor adicional en la asignación de cuotas de pesca.
- Finalmente, para asegurar que existe una oferta disponible de pequeños pelágicos sería muy positivo apoyar la creación de centros para la comercialización en las principales localidades, incluyendo Puno, involucrando en la medida de lo posible a las municipalidades y distribuidores locales.



## Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca (PELT)

La repoblación viable de especies ícticas nativas es fundamental para la mejora del rendimiento biológico en el lago Titicaca. Cuando ésta se hace en zonas donde existe un sistema de gestión en el que participan activamente los pescadores/as, las posibilidades de supervivencia a largo plazo son mayores. Algunas de las observaciones que pueden ser planteadas respecto de las repoblaciones son:

- Gracias al trabajo del PELT, la tecnología para la producción local de ovas existe y ha demostrado estar al alcance de las posibilidades de las Asociaciones de Pescadores/as siempre que estas cuenten con un sistema de asistencia técnica permanente y un cierto apoyo financiero para la compra de materiales. Por lo tanto, parece recomendable desde el punto de vista de la sostenibilidad que el PELT continúe sus servicios de extensionismo pesquero prestando “asistencia técnica in situ” y ceda protagonismo a aquellas asociaciones con mejor nivel de organización para que se encarguen de la reproducción y repoblación. Además, sería recomendable que la tecnología fuera también difundida entre otras instituciones implicadas en la recuperación de las especies nativas del lago Titicaca.
- Además de las OSPAS, las municipalidades y otros agentes sociales y económicos presentes en el lago podrían participar activamente en la repoblación.
- Sin el debido control, el confinamiento de los alevines destinados a ser liberados para repoblar el lago puede convertirse en el cultivo de estos para el consumo directo. En todo caso, la acuicultura de peces nativos debe ser también una actividad a promover.
- Los resultados de las repoblaciones en el lago son difícilmente medibles teniendo en cuenta la dimensión del mismo. Por ello parece conveniente priorizar las actuaciones en las lagunas altoandinas e implementar un sistema de monitoreo.

## Fondo de Desarrollo Pesquero (FONDEPES)

En la acuicultura a pequeña escala de trucha en el lago, la combinación de las actividades de capacitación, asistencia técnica continuada y financiación para las inversiones en equipamientos comunes y compra de alimentos, ha demostrado ser apropiada. Por ello, es





muy recomendable seguir trabajando en esta línea favoreciendo las iniciativas conjuntas y de manera coordinada con el extensionismo acuícola desarrollado por la DGA.

Se recomienda la utilización de los manuales de buenas prácticas y alimento balanceado elaborados por Indecopi para ir estandarizando procedimientos.

En relación con los cursos para obtener el carnet de marinerero de pesca, llevados a cabo en forma conjunta con DICAPI, se requeriría que comuniquen el número de participantes en los cursos que han obtenido su carnet.



# 8

## ANEXOS

### I. MATRÍZ DE EVALUACIÓN

Evaluación del Diseño			
Criterios y cuestiones	Comentarios	Evidencias/ Indicadores	Fuentes de información probables y técnicas de investigación
<b>Pertinencia</b>			
¿Se corresponden las actividades con una necesidad real? ¿El diagnóstico ha sido acertado?	Análisis de los documentos de diagnóstico, procedimientos y valoraciones de los actores implicados.	- Existencia de procedimientos participativos y estudios técnicos previos. Grado de concordancia.	- Entrevistas en profundidad. - Documentación del proyecto, actas, informes intermedios, informes técnicos.
¿El documento de formulación del Programa tuvo en cuenta las relaciones de género en alguna medida?		- Resultados de las entrevistas.	- Entrevistas en profundidad. - Informes intermedios.
¿El documento de formulación del Programa tuvo en cuenta en alguna medida el aspecto binacional, las diferentes percepciones (Perú-Bolivia) sobre la pesca en el lago Titicaca y cómo han ido modificándose las miradas institucionales al respecto?			
<b>Coherencia</b>			
¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención? ¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos?	Análisis de los documentos de diagnóstico, procedimientos y valoraciones de los actores implicados.	- Coherencia interna.	- Entrevistas en profundidad. - Documentación del proyecto, actas, informes intermedios, informes técnicos.
¿Se han tomado en cuenta en alguna medida los proyectos afines complementarios existentes financiados por otras fuentes cooperantes o incluso desde el mismo Estado peruano?	Alineamiento respecto de las políticas nacionales y sectoriales y las actuaciones de otros actores.	- Nivel de alineamiento de los objetivos y contenido de las intervenciones.	
¿Se ha considerado en la formulación del Programa el enfoque ecosistémico según las Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable (FAO)?	Análisis de la aplicación efectiva de los principios relevantes para el enfoque de ecosistemas de la pesca.	- Resultados de las entrevistas - Existencia de procedimientos participativos y estudios técnicos previos.	- Documentos de proyecto. - Actas, informes intermedios...

Evaluación del Diseño			
Criterios y cuestiones	Comentarios	Evidencias/ Indicadores	Fuentes de información probables y técnicas de investigación
<b>Apropiación</b>			
¿En la formulación se plantean los mecanismos para asegurar la participación de la población local de Puno en la gestión y seguimiento del Programa?	Implicación efectiva en las fases de identificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación.	- Documento del Programa. - Existencia y utilización efectiva de un sistema establecido para asegurar la participación.	- Entrevistas en profundidad. - Documentación del proyecto, actas.
¿En la formulación se plantean los mecanismos para asegurar la participación de las instituciones locales y regionales de Puno y el Gobierno Central en la gestión y seguimiento del Programa?	Evidencias de apropiación efectiva en todas las fases del Programa.	- Existencia de procedimientos para asegurar la consulta y participación. - Asistencia y participación efectiva en las reuniones y actividades. - Resultados de los estudios de diagnóstico.	- Entrevistas y discusiones de grupo
<b>Alineamiento</b>			
¿El Programa se corresponde con las prioridades de desarrollo del sector pesquero y acuícola a nivel nacional y regional?	Pertinencia como coherencia externa y alineamiento respecto de las políticas nacionales y sectoriales.	- Nivel de alineamiento de los objetivos y contenido de las intervenciones.	- Documentos estratégicos nacionales y sectoriales. - Documentación del proyecto, actas. - Entrevistas en profundidad. - Documentación del proyecto, actas
¿El Programa se articula con los planes estratégicos de las instituciones públicas peruanas del sector pesca?	Pertinencia como coherencia externa y alineamiento respecto de las políticas nacionales y sectoriales.	- Existencia de procedimientos participativos y estudios técnicos previos. Grado de concordancia.	- Entrevistas en profundidad. - Documentación del proyecto, actas.
<b>Evaluación del Proceso</b>			
Criterios y cuestiones	Comentarios	Evidencias/ Indicadores	Fuentes de información probables y técnicas de investigación
<b>Eficiencia</b>			
¿Ha resultado adecuado a los tiempos y recursos disponibles el modelo de gestión del Programa a través de convenios? ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas en este sentido?	Análisis de documentos estratégicos, procedimientos complementados con la valoración de los responsables directos de la ejecución y de otros actores.	- Indicadores de resultados, presupuestos y calendario de ejecución. - Nivel de conciencia y respeto de los procedimientos.	- Informes técnicos y económicos del Programa, informes intermedios. - Entrevistas en profundidad.
¿Se ha logrado ejecutar la totalidad del presupuesto en el tiempo previsto? ¿Cuáles han sido las principales dificultades para lograrlo?		- Resultados de les entrevistas.	
¿Todos los subproyectos e intervenciones derivados del Programa cuentan con documentación de administración y gestión estandarizada?	Análisis de indicadores de resultados, con la participación de los responsables de Programa.	- Indicadores de resultados. - Resultados de las entrevistas en profundidad y grupos de discusión.	- Informes técnicos y económicos del Programa, informes intermedios. - Informes de las asistencias técnicas. - Entrevistas en profundidad y grupos de discusión.
¿Ha sido adecuado el sistema de seguimiento?			
¿Han funcionado bien los mecanismos de coordinación entre los participantes?			
¿Se han incorporado las propuestas de los actores durante la ejecución?			



Evaluación del Proceso			
Criterios y cuestiones	Comentarios	Evidencias/ Indicadores	Fuentes de información probables y técnicas de investigación
<b>Apropiación</b>			
¿En qué medida ha participado la población local de Puno en el diseño, gestión y seguimiento del Programa? ¿Cuáles han sido los principales factores que han limitado o facilitado esta participación?	Implicación efectiva en las fases de identificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación.	- Documento del Programa. - Existencia y utilización efectiva de un sistema establecido para asegurar la participación.	- Entrevistas en profundidad. - Documentación del proyecto, actas.
¿En qué medida han participado las instituciones locales y regionales de Puno y el Gobierno Central en el diseño, gestión y seguimiento del Programa? ¿Cuáles han sido los principales factores que han limitado o facilitado esta participación?	Evidencias de apropiación efectiva en todas las fases del Programa.	- Existencia de procedimientos para asegurar la consulta y participación. - Asistencia y participación efectiva en las reuniones y actividades. - Resultados de los estudios de diagnóstico.	- Entrevistas y discusiones de grupo.
¿En qué aspectos se ha incorporado un enfoque intercultural en el Programa o se ha considerado la manera en la que los/las pobladores se relacionan históricamente con el Titicaca?	Evidencias de apropiación efectiva en todas las fases del Programa.	- Existencia de procedimientos para asegurar la consulta y participación. - Asistencia y participación efectiva en las reuniones y actividades. - Resultados de los estudios de diagnóstico.	- Entrevistas y discusiones de grupo.

Evaluación de los Resultados			
Criterios y cuestiones	Comentarios	Evidencias/ Indicadores	Fuentes de información probables y técnicas de investigación
<b>Eficacia</b>			
¿En qué medida ha logrado el Programa cumplir sus objetivos específicos? ¿Qué factores facilitaron/dificultaron su cumplimiento? ¿Se han alcanzado todos los resultados previstos de la intervención?	Análisis de indicadores con la participación de los responsables de Programa.	- Indicadores de resultados. - Resultados de las entrevistas en profundidad y grupos de discusión.	- Informes técnicos y económicos del Programa, informes intermedios. - Informes de las asistencias técnicas. - Entrevistas en profundidad y grupos de discusión.
<b>Impacto</b>			
¿Ha contribuido el Programa a la concienciación de las autoridades regionales y la población local respecto a la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos? ¿Cuáles son los efectos del Programa sobre el sector pesquero nacional y en Puno? ¿Se relaciona o complementa con los resultados de otros proyectos? ¿Se han generado nuevos proyectos en las contrapartes ejecutoras a partir de los resultados obtenidos en las actividades ejecutadas en el marco del Programa? ¿Ha habido impactos positivos o negativos no previstos? ¿Cuáles? ¿Al término del Programa se cuenta con más información sobre la participación de la mujer en la pesca artesanal de Puno? ¿Cuáles han sido los impactos medioambientales del Programa?	Información cualitativa y, en la medida de lo posible, también cuantitativa.	- Resultados de las entrevistas. - Resultados de las entrevistas en profundidad y grupos de discusión. - Indicadores de resultados.	- Análisis sectoriales. - Informes intermedios de Programa. - Informes de impacto medioambiental. - Entrevistas en profundidad y grupos de discusión.



Evaluación de los Resultados			
Criterios y cuestiones	Comentarios	Evidencias/ Indicadores	Fuentes de información probables y técnicas de investigación
<b>Viabilidad (sostenibilidad)</b>			
¿Cuentan las instituciones contrapartes con recursos necesarios para el mantenimiento y/o continuación de las actividades iniciadas con el Programa?	Análisis de documentos estratégicos, procedimientos complementados con la valoración de los y las responsables directos de la ejecución y de otros actores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultados de las entrevistas.</li> <li>- Presupuestos.</li> <li>- Procedimientos de transferencia.</li> <li>- Existencia de estrategias de continuidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes intermedios.</li> <li>- Entrevistas en profundidad.</li> <li>- Grupos de discusión.</li> <li>- Planes estratégicos sectoriales.</li> </ul>
¿Cuántos de los bienes de equipamiento adquiridos con el Programa se quedan en la región de Puno?			
¿Se dan en todos los casos las condiciones necesarias para su correcto uso y gestión tras el cierre del Programa?			
¿En qué medida son las técnicas, materiales y procedimientos transferibles a los beneficiarios/as?			

## II. RELACIÓN DE CONVENIOS

### Relación de Convenios

INSTITUCIONES PARTICIPANTES	OBJETIVOS
<b>2007</b>	
IMARPE-FONCHIP	Desarrollar un monitoreo biológico del lago Titicaca, evaluación de biomasa, monitoreo limnológico, entre otros.
<b>2008</b>	
DGPA-GORE PUNO-FONCHIP	Capacitar y asesorar a las comunidades pesqueras artesanales, para desarrollar la actividad pesquera permitiendo mejorar sus niveles de ingresos, en el marco de la explotación sostenible de los recursos pesqueros. Fortalecer la capacidad de gestión de la Dirección Regional de la Producción – Puno.
IMARPE-FONCHIP	Desarrollar un monitoreo biológico del lago Titicaca, evaluación de biomasa, monitoreo limnológico de los principales parámetros físico-químicos, Investigación del Potencial Acuícola, Estudios de la contaminación acuática en el lago Titicaca.
UB-MNCNM-FONCHIP	Entre sus principales objetivos caracterizar las diferentes especies de los géneros Orestias y Trichomycterus que habitan en la cuenca del lago Titicaca mediante técnicas de Sistemática Molecular
PELT-FONCHIP	Poblamiento y repoblamiento de especies ícticas nativas, Fortalecimiento de la capacidad operativa de la institución, Monitoreo de cuerpos de agua altoandinos para medir el impacto poblacional. Investigación del manejo y crianza y apoyo en la investigación para obtener alevines.
SIEX-FONCHIP	Fortalecer las capacidades de los productores de trucha en la elaboración de Planes Negocios, tomando como pilotos cuatro asociaciones productoras de trucha arco iris ( <i>O. mykiss</i> ) de la Región Puno.
<b>2009</b>	
DGA-GORE PUNO-FONCHIP	El objetivo general de este convenio fue tener un conocimiento real de la actividad acuícola del departamento de Puno, en diversas áreas del lago Titicaca y de la Laguna Lagunillas, lo que contribuirá al ordenamiento, promoción y desarrollo de la actividad de acuicultura.
FONDEPES-FONCHIP	Aporte extraordinario a la Región de ICA para la reconstrucción del muelle de San Andrés tras el sismo ocurrido en Agosto de 2007. El proyecto consta de tres componentes: infraestructura, equipamiento y capacitación al pescador artesanal.
ITP-FONCHIP	Contribuir al incremento del consumo de especies marinas en algunos distritos de las provincias de El Collao, Puno, San Román Azángaro, Moho y Huancané. Establecer un eficiente sistema de comercialización de recursos hidrobiológicos marinos en el ámbito de acción del proyecto.
UCN-PELT-FONCHIP	Estudio para determinar la viabilidad técnica -económica para producir ovas y alevines de alta calidad y en forma sostenida.



INSTITUCIONES PARTICIPANTES	OBJETIVOS
DIGSECOVI-GORE PUNO-FONCHIP	Esta propuesta busca realizar trabajos conjuntos con la Dirección Regional de la Producción para apoyar en la implementación del Reglamento de Ordenamiento Pesquero y Acuícola de la Cuenca del Lago Titicaca (ROPA).
SIEX-FONCHIP	Contribuir al impulso y a la articulación sostenible al mercado de las organizaciones de productores de truchas de la zona sur de la Región Puno.
GORE PUNO-FONCHIP - Sandía y Carabaya	Diversificar el desarrollo acuícola, mediante la acuicultura rural en las provincias de Carabaya Sandía, dentro de los lineamientos de fomento establecidos por la Dirección Regional de la Producción y el Despacho Viceministerial de Pesquería, a través de alianzas estratégicas con los Gobiernos Locales.
DGPA-GORE PUNO-FONCHIP - PCPA	Continuar la ejecución del Programa de Capacitación y Extensión Pesquera Artesanal de las comunidades pesqueras artesanales de la Región de Puno iniciado el año 2008 e incrementar su radio de acción a nuevas comunidades.
IMARPE-FONCHIP	Incremento de los conocimientos de la ecología del lago Titicaca, a fin de contribuir a mejorar la producción pesquera con propuestas para el logro de la sostenibilidad de la extracción y los cultivos piscícolas.
GORE PUNO-FONCHIP-PETT-DIREPRO (embarcaderos)	Mejorar las operaciones extractivas y de servicio de expendio de los productos hidrobiológicos, mediante la aplicación de criterios higiénicos-sanitarios y de calidad en 13 embarcaderos de la cuenca del lago Titicaca.
ODURF-FONCHIP	Asistencia técnica para determinar los estudios que conduzcan a la determinación de la capacidad de carga del lago Titicaca.
<b>2010</b>	
GORE PUNO-FONCHIP (plan estratégico)	Elaborar el Plan Estratégico Concertado de Sub Sector Pesca de la Dirección Regional de la Producción Puno 2010 – 2021, como instrumento para la mejora de su gestión y desarrollo institucional en la Región Puno.
FONDEPES-FONCHIP	Contribuir al desarrollo económico de las comunidades campesinas del distrito de Juli, provincia de Juli-Chucuito, Región Puno.
UB IRTA	Contribuir al conocimiento sobre la ecología de las comunidades bentónicas y pelágicas de las especies de peces del lago Titicaca, estableciendo las interacciones tróficas a nivel interespecífico para plantear el uso de los peces como bioindicadores del estado de conservación del lago.
DGA DIREPRO	Apoyo al ordenamiento acuícola en relación con el plan nacional de acuicultura.
<b>2011</b>	
DIGAAP-FONCHIP	Analizar la exposición a metales pesados en especies ícticas de importancia comercial del lago Titicaca.
OLDPESCA-FONCHIP	Incorporar recomendaciones del GORE Puno y el DVP a la propuesta de Plan estratégico del sector Pesca en Puno, elaborado por la Direpro Puno.
UPC-FONCHIP	Llevar a cabo el "Sistema de monitoreo del medio ambiente en la región del Titicaca".



# 9

## GLOSARIO

### **Biomasa**

Peso total de los organismos vivos de que se trate, tanto en un sistema, una población o una parte de una población.

### **Cantidad por Unidad de Esfuerzo (CPUE)**

La cantidad de capturas que se logran por unidad de esfuerzo, que puede ser tiempo de pesca, lances, número de anzuelos, capacidad de la embarcación, etc. Normalmente se utiliza como indicador de abundancia, aunque existen muchos factores a la CPUE pero que no representan variaciones de abundancia. Por tanto, las CPUE suelen “normalizarse” utilizando varias técnicas estadísticas para eliminar los efectos de dichos factores.

### **Declaración de París**

Firmada en 2005, estableció los principios fundamentales de eficacia por los que se rige desde entonces la Ayuda Oficial al Desarrollo: i) apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores; ii) alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores; iii) armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes; iv) enfoque en los resultados y v) rendición mutua de cuentas.

### **Enfoque ecosistémico**

Mediante este enfoque en la pesca se procura “[.../...] equilibrar los diversos objetivos de la sociedad, teniendo en cuenta los conocimientos e incertidumbres relativos a los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y de sus interacciones, y aplicar un enfoque integrado dentro de límites ecológicos fidedignos” (FAO, 2003).



### **Especies bentónicas**

Aquellas que viven ligadas al fondo.

### **Especies pelágicas**

Aquellas que viven en aguas abiertas, desligadas del fondo y habitualmente suspendidas entre dos aguas.

### **Limnológico**

Relativo al estudio científico de los lagos y lagunas.

### **Línea de base**

Definición de indicadores y medición de sus valores antes del inicio de una intervención, de modo que pueda realizarse el seguimiento de la misma y valorar el logro de los resultados y objetivos previstos.

### **Ordenamiento pesquero**

“Proceso integrado de recogida de información, análisis, planificación, consulta, adopción de decisiones, asignación de recursos y formulación y ejecución, así como imposición cuando sea necesario, de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos y la consecución de otros objetivos”. “ (.../...) Comporta un conjunto amplio y complejo de tareas encaminadas a conseguir los máximos beneficios para los usuarios locales, el Estado o la región mediante la utilización sostenible de los recursos acuáticos vivos a los que tienen acceso” (FAO, 2003).

### **Organismo Público Descentralizado**

Órgano público adscrito a un ministerio, pero que mantiene independencia funcional.



