SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | SAGARPA

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

Informe de Evaluación Nacional Programa Apícola

México, octubre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | SAGARPA

Informe de Evaluación Nacional Programa Apícola

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Augusto Simoes Lopes Neto
Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez
Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

José María Salas González
Carlos Toledo Manzur
Marcos Portillo Vázquez
Francisco Roaro Meza
Raúl Coronilla
José de Jesús Acosta Rivera
Andrés Márquez Moreno
José Castañón Mata

EVALUADOR NACIONAL

Alfonso Cano López

PERSONAL DE SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida
Erick Aliaga Serrano

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Maria Eugenia Barajas Montoya
Laura Barajas Murillo

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Índice

PRESENTACIÓN.....IX

RESUMEN EJECUTIVO 1

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN 5

1.1 FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN 5
1.2 ALCANCES, UTILIDAD E IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN 6
1.3 TEMAS SOBRE LOS QUE ENFATIZA LA EVALUACIÓN 6
1.4. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN APLICADA 7
1.5. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS 7
1.6 MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 8
1.7 DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DEL INFORME 9

CAPÍTULO 2 CONTEXTO PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA.....11

2.1 PRINCIPALES ELEMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL.....11
2.1.1 Objetivos 11
2.1.2 Programas que instrumentan la política rural 11
2.1.3 Población objetivo del Programa.....12
2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos 12
2.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL EN EL QUE SE DESARROLLÓ EL PROGRAMA.....12
2.2.1 Instancias federales y estatales en la operación del Programa sujeto a evaluación 12
2.2.2 Organizaciones de productores 13
2.3 CONTEXTO ECONÓMICO PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA.....13

CAPÍTULO 3 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA.....17

3.1 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA 17
3.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA.....17
3.3 INSTRUMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA.....20
3.4 POBLACIÓN OBJETIVO 20
3.5 COMPONENTES DE APOYO 20
3.6 METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS.....22

CAPÍTULO 4 EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA.....23

4.1 PLANEACIÓN DEL PROGRAMA.....23
4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial 23
4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza 23
4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas.....24
4.1.4 Las acciones del Programa y sus objetivos, metas, plazos.....25
4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados.....26
4.2 PROCESOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA 27
4.2.1 Operación del Programa en el marco del proceso de federalización 27

4.2.2 Arreglo institucional *27*
4.2.3 Difusión del Programa *27*
4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos *28*
4.2.5 Otorgamiento de apoyos *28*
4.2.6 Seguimiento del Programa *28*
4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas *29*
4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones, estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas *29*
4.3 PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS 30
4.4 SATISFACCIÓN CON EL APOYO 31
4.5 PARTICIPACIÓN DE PRODUCTORES, PROVEEDORES Y TÉCNICOS EN LA PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA 31
4.6 CORRESPONDENCIA ENTRE LOS APOYOS DEL PROGRAMA Y LAS NECESIDADES DE LOS PRODUCTORES 32
4.7 FORTALEZAS Y DEBILIDADES 32
4.8 EVALUACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA 32
4.9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 33
4.9.1 Conclusiones *33*
4.9.2 Recomendaciones *34*

CAPÍTULO 5 37

5.1 PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA 37
5.1.1 Cambios en la capacidad productiva *37*
5.2 CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN PRODUCTIVA 37
5.3 CAMBIO TÉCNICO E INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS 38
5.4 PERMANENCIA DE LOS APOYOS Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES 38
5.5 DESARROLLO DE CAPACIDADES TÉCNICAS, PRODUCTIVAS Y DE GESTIÓN 39
5.6 CAMBIOS EN PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD ATRIBUIBLES AL APOYO 40
5.7 CAMBIO EN EL INGRESO DE LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN 40
5.8 DESARROLLO DE CADENAS DE VALOR 41
5.9 CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO 42
5.10 CONVERSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA 42
5.11 EFECTOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES 43
5.12 DESARROLLO DE ORGANIZACIONES ECONÓMICAS DE PRODUCCIÓN 43
5.13 PROTECCIÓN Y CONTROL SANITARIO 43
5.14 INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA 44
5.15 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 44

CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 47

6.1 CONCLUSIONES 47
6.1.1 Acerca del diseño, planeación y operación del Programa *47*
6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa *48*
6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de recursos del Programa *49*

6.1.4 Coherencia del Programa con las políticas sectoriales, articulación con otros programas de la Alianza y con otros instrumentos de la política sectorial *49*
6.1.5 Fortalezas y debilidades *50*
6.2 RECOMENDACIONES 51
6.2.1 Para mejorar el diseño y la planeación del Programa *51*
6.2.2 Para incrementar los impactos del Programa.....*51*
6.2.3 Para una asignación más eficiente de los recursos.....*52*
6.2.4 Para mejorar la eficiencia operativa.....*53*
6.2.5 Para una mejor adecuación al proceso de federalización y descentralización ..*53*
6.2.6 Para una mayor y mejor participación de los productores.....*53*
6.2.7 Para mejorar la articulación y desarrollar sinergia con otros programas de la Alianza para el Campo y otros instrumentos de la política sectorial.....*53*

BIBLIOGRAFÍA 55

ANEXOS 57

Índice de cuadros

Cuadro 1 Resumen de las características y resultados del programa 3
Cuadro 1.5.1 Actores del programa consultados y cobertura de la evaluación.....8
Cuadro 3.2.1 Metas físicas 1996-2001 18
Cuadro 3.2.2 Metas financieras de 1996-2001 19
Cuadro 3.6.1 Metas físicas programadas y realizadas 2001 22
Cuadro 3.6.2 Metas financieras programadas y realizadas 2001 22
Cuadro 4.1.4.1 Relación entre componentes y beneficiarios, 2001 25
Cuadro 4.2.7.1 Solicitudes recibidas y atendidas 2001 29
Cuadro 5.2.1 Capitalización e inversión productiva 38
Cuadro 5.3.1 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos.....38
Cuadro 5.4.1 Permanencia y funcionalidad de los apoyos 39
Cuadro 5.5.1 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión.....39
Cuadro 5.6.1 Frecuencia y presencia de cambios en productividad, producción y calidad .40
Cuadro 5.8.1 Desarrollo de cadenas de valor.....42
Cuadro 5.9.1 Contribución al empleo 42
Cuadro 5.12.1 Formación y fortalecimiento de organizaciones de productores.....43
Cuadro 5.13.1 Control y protección sanitaria 44
Cuadro 5.14.1 Investigación, transferencia y adopción de tecnología 44

Índice de figuras

Figura 2.3.1 Producción de miel, rendimiento medio e inventario nacional 1980-2001.....15
Figura 2.3.2 Participación de méxico en el mercado mundial de miel.....16
Figura 3.5.1 Componentes del programa apícola 21
Figura 4.1.5.1 Participación por tipo de beneficiario 2001.....26

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios para la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejos Estatales Agropecuarios
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidad para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FOFAE	Fideicomiso Operativo de Distribución de Fondos Estatales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PAPIR	Programa de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PROCAMPO	Programas directos al Campo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIALC	Sistema de Información Oportuna de la Alianza para el Campo
SPR	Sociedad de Producción Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

La política agropecuaria y rural en México se instrumenta a través de PROCAMPO, los apoyos otorgados a la comercialización por ASERCA y el Programa Alianza para el Campo (APC). Los dos primeros programas apoyan los ingresos y la comercialización respectivamente, con subvenciones directas que evitan en lo posible distorsiones en los mercados, mientras que el tercero, promueve el incremento de la productividad y competitividad de las Unidades de Producción Rural (UPR), con la introducción de mejores tecnologías, acciones de sanidad e inocuidad y esfuerzos de integración de las cadenas agroalimentarias.

La Alianza para el Campo constituye un acción pública que vino a cambiar la forma de otorgar subsidios al campo, en un contexto de federalización de acciones que ha demandado la participación activa de los gobiernos estatales y de los productores en su instrumentación. La Alianza inició en 1996 y con diversas reformas realizadas en la marcha y por la presente Administración Federal, sigue siendo el principal instrumento de la política pública en lo referido al fomento productivo del sector agropecuario

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo. En este sentido, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) firmó un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para que esta Organización realice por cuarta vez la evaluación de los programas de la Alianza. Bajo este marco, en este documento se presentan los resultados de la evaluación nacional del Programa Apícola 2001, incluyendo un análisis de la situación prevaleciente en las actividades apoyadas por el Programa, de la magnitud del problema que busca resolver, así como la solución planteada por el mismo. De igual suerte se desarrolla a profundidad la caracterización de los procesos que implican la operación del Programa y se detectan los principales impactos generados en las UPR y en general sobre el subsector pecuario.

El propósito central de esta evaluación es contribuir a la readecuación o rediseño de la política agropecuaria actual, proponiendo alternativas que contribuyan a lograr mayor eficiencia en la operación de los programas e incrementar los impactos, dados los recursos escasos con que se cuenta.

Se agradece de forma especial la colaboración de los funcionarios federales en el desarrollo de la presente evaluación. Asimismo, un sincero reconocimiento a los funcionarios estatales, proveedores, productores, representantes de organizaciones y subcomités y empresas de evaluación estatal participantes en este proceso.

México, D. F. Octubre de 2002

Resumen Ejecutivo

Contexto para la operación del Programa

La producción nacional de miel ha experimentado fuertes variaciones durante los últimos veinte años, como consecuencia de tres fenómenos principales: Huracán Gilberto (1985), introducción de la Abeja Africana (principios de los años 90) y presencia de la Varroasis (1992). Al año 2001 aún no se logra el nivel de producción obtenido hace diez años.

Estos fenómenos impactaron negativamente la infraestructura productiva de la actividad, el número de colmenas se redujo en 50% entre 1980 y 1985, para 1990 se registró un considerable repunte. A partir de entonces se observó una reducción constante, que apenas se revierte en el año 2000. Al año 2001, el inventario nacional ascendió a 2.1 millones de colmenas, de las cuales el 10% corresponden a las entregadas por Alianza. Algunas estimaciones del potencial en recursos naturales del país, apuntan hacia la posibilidad de explotar hasta 7.5 millones de colmenas.

Los volúmenes de producción de los últimos años han oscilado alrededor de las 59 mil toneladas, de las cuales el 48% proviene de la región sur del país. Los rendimientos fluctúan entre 28 y 29 kg/colmena.

Existen en el país 40 mil productores apícolas, integrados en 173 asociaciones. El perfil de productores es muy variado, en pequeña escala es una actividad complementaria, con menos de 50 colmenas por productor; los medianos apicultores tienen entre 100 a 150 colmenas; y los grandes, cuentan con más de 200, con visión amplia del mercado y de la integración de procesos.

El valor de la producción nacional casi se ha triplicado en los últimos cinco años, al pasar de 362.3 millones de pesos en 1995 a 996.0 millones en el año 2000, ello como consecuencia de que el precio medio rural se incrementó de 7.36 pesos/kg a 16.90 en el último año.

El consumo interno de miel absorbe el 45% de la producción nacional. En la exportación, México ocupa el tercer lugar al nivel mundial, después de China y Argentina; los principales países importadores de miel mexicana son Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.

Características del Programa

El Programa inició su operación en el año de 1996. Los objetivos que lo orientan son: incrementar la producción de miel y demás productos de las abejas, mediante el

fortalecimiento de la infraestructura productiva, el control sanitario y el mejoramiento genético. Asimismo, la adecuación de los centros de acopio para la recepción, proceso y comercialización de la miel. Brinda apoyos en 23 componentes, de los cuales dos van dirigidos a la productividad, cuatro para aumentar la producción de miel, cinco para diversificación, y doce para el acopio y la comercialización.

En el periodo 1996-2001 el Programa recibió recursos fiscales por un monto total de 89.8 millones de pesos, que representaron el 49% de la inversión total. No obstante que los beneficiarios del Programa son en su mayoría pequeños productores, sus aportaciones significaron el 51% de la inversión total. Tiene una amplia cobertura geográfica, operando durante 2001 en 23 estados.

Los apoyos se han concentrado en ejidatarios; el mayor número de beneficiarios está en el sur, siguiendo la región centro y, en menor cuantía, la región norte.

La evaluación de la operación del Programa

El Programa carece de un diagnóstico y plan estratégico nacional que oriente el rumbo de la canalización de los apoyos y la temporalidad del mismo. Para la mayoría de los gobiernos estatales la actividad merece apenas una atención secundaria en la formulación de sus planes de desarrollo.

La complementariedad con otros programas de Alianza es escasa. En particular, llama la atención la operación con criterios encontrados entre este Programa y el PADER, así como la ausencia, hasta el año 2001, de una campaña específica para el combate de la Varroasis, dentro del Programa de Sanidad Animal.

El otorgamiento de apoyos se realiza sin una delimitación más apropiada de la población objetivo; se atiende por igual al pequeño apicultor (menos de 50 colmenas), que a aquel que posee más de 300 colmenas.

El seguimiento del Programa se limita a registrar la entrega de los apoyos y el ejercicio de los recursos, no hay un seguimiento de las solicitudes, ni se aplican criterios de prioridad según tipo de componente.

La evaluación de los resultados e impactos del Programa

El esquema de apoyos en el que ha operado el Programa, ha inducido una respuesta favorable por parte de los beneficiarios, 51% de ellos realizó inversiones adicionales, las cuales fueron en promedio de 1.77 pesos por cada peso de apoyo fiscal.
Un 68% de los beneficiarios reportaron cambios en productividad y volúmenes de producción. La región sur presenta el menor índice con un 55%, lo que nos lleva a señalar la conveniencia de revisar la idoneidad de los apoyos para esos fines y la necesidad de actuar sobre el fortalecimiento de las pequeñas unidades de producción del sector social.

Por el lado de los ingresos, la frecuencia de beneficiarios que observaron mejoría fue de un 45%; en la región sur del 30%, y del 45% y 52% en las regiones del norte y centro, respectivamente.

El acceso a insumos y servicios como consecuencia del apoyo entre los beneficiarios, presenta una situación relativamente baja, el 18% expresó haber tenido mejoría en ese sentido. Algo similar ocurre en la fase de postproducción y transformación, donde la proporción de beneficiarios que registraron cambios positivos fue de apenas el 14%, lo que señala una baja incidencia de los apoyos del Programa, en estos aspectos de la actividad productiva.

El Programa tiene un impacto relativamente bajo en la generación de empleo; sin embargo, en el 25% de los productores beneficiados el programa generó efectos positivos en este aspecto. Asimismo, los beneficiarios encuestados reportaron que gracias a los apoyos, el 6.82% de las personas que emplean en la actividad productiva no migraron. Esto es así porque la apicultura es una actividad complementaria que descansa, básicamente, sobre el trabajo del núcleo familiar.

En materia de sanidad, aspecto toral por su impacto en productividad y calidad, solamente el 52% de los beneficiarios lleva un control sanitario riguroso. Al nivel regional hay fuertes contrastes: en la región sur, únicamente el 17% lleva un control riguroso, en el norte esa proporción fue del 58%, en tanto que en el centro se elevó hasta el 76%.

Cuadro 1 Resumen de las características y resultados del Programa

Criterios	Indicadores	Valor
Presupuesto ejercido (miles de pesos)*	**Total**	**23,303.50**
	Aportación Federal	12,312.80
	Aportación Estatal	10,990.70
Número de beneficiarios	Personas físicas	757
	Personas morales (grupos de productores)	80
Apoyos otorgados (muestra)	Abeja reina comercial	138
	Colmena de dos alzas	213
	Tratamiento acaricida	21
Resultados e impactos del Programa	Inversión adicional por cada peso de apoyo fiscal	1.77
	% beneficiarios con cambios en producción y productividad	68
	% beneficiarios con mejoría en ingresos	45
Solicitudes*	Recibidas	12,544
	Dictaminadas	9,445
	Autorizadas	9,006
Beneficiarios*	Programados	9,654
	Autorizados	10,946
	Alcanzados	8,174

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Programa, cuestionarios aplicados a beneficiarios y entrevistas aplicadas a funcionarios, líderes de organizaciones de productores y proveedores.
* Datos al 1 de agosto de 2002. Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

Conclusiones y recomendaciones

El Programa no cuenta con un marco de orientación estratégica para establecer los énfasis necesarios entre componentes, regiones y tipos de productor. Su operación es inercial, descansa en la demanda de los productores y en asignaciones presupuestales ayunas de orientación estratégica.

En los últimos años, ha prevalecido el componente colmenas, en tanto que los de abeja reina y tratamiento de acaricidas han venido perdiendo importancia. Se estima que esta tendencia es inconveniente, en la medida que vulnera el mejoramiento genético y el combate a la Varroasis, aspectos esenciales para el incremento de la productividad.

La sinergia con otros programas de Alianza no se está dando. En el área de sanidad, apenas en el año 2002 se ha establecido una campaña específica contra la Varroasis. Por su parte, la asistencia técnica prácticamente ha sido inoperante.

Todos los estados han proporcionado los componentes que se mencionan en las Reglas de Operación; en ninguno se han establecido apoyos diferenciados ni se realiza una estratificación de productores.

El desarrollo de cadenas de valor está en proceso de desarrollo, en virtud de que la miel se destina al mercado de exportación sin valor agregado y una mínima parte se transforma.

Es necesario formular una estrategia regionalizada, que parta del reconocimiento de potencialidades y orientación productiva, la SAGARPA debería impulsar esta tarea con la participación de todos los actores y de los Consejos Estatales Agropecuarios.

Para ampliar los impactos del Programa, se recomienda que el incremento de la producción se busque por el lado de rendimientos sostenidos, mediante la combinación de los componentes abeja reina y tratamientos contra la Varroasis, más que por un crecimiento lineal del inventario de colmenas. Esta línea requiere de un esfuerzo sostenido de culturización productiva, especialmente en la región sur, y de asistencia técnica continua y especializada.

Para una mejor focalización de los apoyos, es fundamental que se impulse la elaboración de estudios de estratificación de productores, basados en tamaño de la unidad de producción apícola, nivel de ingresos, mercados de destino y tipo de infraestructura.

En cuanto al desarrollo de cadenas de valor, es necesario reconocer el grado relativo de desarrollo que tienen cada uno de los eslabones en las distintas regiones a efecto de trazar una estrategia diferenciada. Por ejemplo, en el sur pareciera ser necesario que primero se consolide y modernice la fase de producción primaria que, por cierto, es el sostén de las exportaciones del país, para después plantearse la diversificación hacia derivados de la miel.

Capítulo 1

Introducción

En este primer capítulo del informe de Evaluación Nacional del Programa Apícola 2001 de la Alianza para el Campo, se presentan los principales elementos normativos que enmarcan el proceso de evaluación, así como la caracterización general del contenido del trabajo. Se señalan los objetivos que se persiguen, el alcance y utilidad que tiene este ejercicio de evaluación, los temas en los que se concentra su atención, la metodología que se ha aplicado, las principales fuentes de información que se utilizaron y los métodos de análisis empleados.

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

El Gobierno Federal ha determinado la necesidad de realizar la evaluación de todos los programas gubernamentales que conlleven subsidios y apoyos a las diferentes poblaciones para los que están destinados. Por ello ha quedado plasmada como obligatoria esta acción en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, aplicándose este mandato a los programas de la Alianza para el Campo.

En apego a este ordenamiento, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 establecen los aspectos a los que la evaluación del Programa prestará especial atención

Para llevar a cabo esta tarea, la SAGARPA definió un "Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2001", también de carácter obligatorio, que complementa a las Reglas de Operación y formuló términos de referencia con él fin de que la evaluación se realice dentro de un mismo marco metodológico.

Estos esfuerzos de evaluación buscan con sus resultados, disponer de elementos consistentes de información para la formulación de propuestas que contribuyan a la orientación de la política sectorial, sugerir cambios en la operación del Programa y brindar elementos de juicio para definir prioridades en la asignación de recursos públicos destinados a fortalecer la producción agropecuaria. En ese sentido la evaluación tiene los siguientes objetivos:

- Apoyar el diseño y la formulación de una política agropecuaria de mediano plazo, con base en las prioridades surgidas de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo.
- Proporcionar elementos de juicio para una asignación más eficiente de los recursos entre los distintos programas de la Alianza para el Campo, con la finalidad de incrementar sus impactos.

- Mejorar su eficiencia operativa, su adecuación al proceso de federalización y descentralización, la participación de los productores y sus efectos sobre la institucionalidad para el desarrollo agropecuario y rural.

1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación

La evaluación permite conocer el desempeño del Programa y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas, así como estimar el impacto generado en las variables e indicadores definidos. También contribuye a determinar su eficacia al nivel nacional, lo que fortalecerá el proceso de planeación y programación anual. Los resultados de la evaluación del Programa contribuyen a mejorar la instrumentación del mismo porque permiten:

- Determinar si se han alcanzado las metas y objetivos
- Fomentar la participación de los beneficiarios
- Documentar los impactos y resultados del Programa
- Identificar las fortalezas y debilidades para mejorar la calidad del Programa
- Mejorar la administración y la efectividad del Programa
- Planear futuros programas con estrategias, enfoques y medios comprobados

1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación

Esta evaluación presta especial atención a la cobertura y operación del Programa; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al Programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y efectos ambientales; la contribución al empleo; y el mejoramiento del ingreso y ahorro familiar; información que permitirá una realimentación de los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos. La evaluación incluye los siguientes aspectos básicos:

- La instrumentación del Programa en 2001, considerando los procesos de federalización y de descentralización de funciones de la SAGARPA.
- El reconocimiento de los cambios en las Reglas de Operación del Programa en 2002.
- Las diversas líneas de intervención del Programa: su planeación, organización operativa y su ejecución propiamente dicha.
- Factores exógenos al Programa, como el acceso al financiamiento y a los insumos que tienen los productores, así como los problemas de entorno que eventualmente se presentaron.
- El papel de los asesores técnicos y de los proveedores y,

- Los resultados de las acciones del Programa al nivel de los beneficiarios

1.4. Metodología de evaluación aplicada

La metodología para la evaluación del Programa aborda la operación y los resultados e impactos del Programa.

Los lineamientos básicos que orientaron la evaluación, están referidos a procesos, del Programa 2001, los cambios entre el 2001y 2002, con énfasis en la operación 2002, y los resultados e impactos relativos a los beneficiarios del 2001.

1.5. Fuentes de información utilizadas

La evaluación se llevó a cabo en dos ámbitos estrechamente relacionados. En el ámbito estatal se realizaron evaluaciones cuya fuente directa de información fueron los principales actores del Programa, en los que se incluyó una encuesta aplicada a una muestra probabilística de beneficiarios y entrevistas que fueron aplicadas a muestras representativas de funcionarios, proveedores y líderes de organizaciones económicas participantes en el Programa. Para llevar a cabo la evaluación nacional, se integró una base de datos con las encuestas estatales a partir de la cual se desarrolló un proceso de análisis, el que además se complementó con información cualitativa generada con entrevistas a funcionarios del ámbito federal y la realización de 4 estudios de caso estatales[1].

Los estudios de caso efectuados en cuatro de los estados representativos de la apicultura, por su biodiversidad y riqueza florística, la inversión, sistemas de producción y formas de operación, permitieron recoger, de primera mano, valiosos elementos de información para la realización de esta evaluación.

Se obtuvo una caracterización detallada de los procesos que implica la implementación del Programa, con base en las entrevistas realizadas a 19 funcionarios, con diverso grado de participación, algunos delegados y secretarios de desarrollo rural, jefes y subjefes de CADER, a integrantes de los FOFAE y del COTEGAN; en ocasiones se asistió a las reuniones en pleno de esos órganos colegiados.

Se llevaron a cabo reuniones en panel con apicultores beneficiados por el Programa en 1999 y en el 2001, se entrevistó a representantes de organizaciones de apicultores locales y estatales, a proveedores, y se visitaron apiarios, centros de acopio e instalaciones para elaboración y comercialización de productos derivados de la miel.

También se realizó una revisión y análisis de las Reglas de Operación de la APC 2001 y 2002, la guía técnica normativa, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, así como otros documentos y estadísticas relacionadas con la apicultura.

[1] Michoacán, Puebla, Campeche y Tamaulipas.

Fue necesaria la captación de opiniones de beneficiarios, proveedores, representantes de organizaciones y funcionarios mediante cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas elaboradas también por la FAO, aplicadas por las empresas evaluadoras estatales. En esta evaluación se integra la información captada en la base de datos nacional, con la riqueza cualitativa tanto de la caracterización de los procesos como de la identificación de los impactos, obtenida en los cuatro estudios de caso realizados en campo.

La base de datos nacional se conformó con la información recabada en las encuestas estatales aplicadas a una muestra probabilística de 880 productores, distribuidos en 13 de los 23 estados en los que operó el Programa y que representan el 11% del total de beneficiarios. Asimismo, fueron relevantes las entrevistas aplicadas por las EEE a 52 funcionarios, 20 proveedores y 29 representantes de organizaciones.

Cuadro 1.5.1 Actores del Programa consultados y cobertura de la evaluación

Actores consultados por las Empresas Evaluadoras Estatales				
Beneficiarios		Funcionarios estatales	Proveedores	Representantes de organizaciones
Encuestados	Total			
880	8,174	52	20	29

Actores consultados por el evaluador nacional en los estudios de caso-Estado*			
Beneficiarios	Funcionarios estatales	Proveedores	Representantes de organizaciones
82	19	12	9

Cobertura de la evaluación	
Estados en los que operó el Programa	23
Estados evaluados que enviaron la base de datos	13
Estudios de caso Programa-Estado	4
Presupuesto ejercido en los estados en donde se aplicó estudio de caso	29%
Entrevistas a funcionarios federales	4
Beneficiarios encuestados / beneficiarios totales	11%
Beneficiarios representados en la base de datos	7,020
Estados evaluados que enviaron base / estados en los que operó el Programa	57%
Estados visitados / estados en los que operó el Programa	17%

Fuente: Elaboración propia con base en la información físico financiera del Programa 2001 y resultados de la evaluación.
*Se entrevistaron también a los responsables de la evaluación del Programa por parte de las EEE en cuatro estados y a técnicos DPAI.

1.6 Métodos de análisis de la información

Para el análisis de la base de datos nacional se aplicaron procesos de concentración y reducción de la información para calcular indicadores clave de operación, resultados e impactos, para dar respuesta a los lineamientos que orientaron la evaluación.

A efecto de construir los indicadores de gestión e impacto del Programa, se trabajó con la información de la base de datos integrada por FAO. Del procesamiento de la información se obtuvieron los cuadros de resultados e indicadores que se complementaron con las

apreciaciones directas obtenidas en la visita a las entidades seleccionadas, lo que permitió realizar un análisis exhaustivo a partir de las tendencias obtenidas.

La formulación de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación tiene dos fuentes principales: de una parte, se basa en el análisis crítico de los elementos clave de la operación del Programa, obtenidos de las entrevistas al nivel central y con los funcionarios de gobierno estatal y otros actores en las entidades visitadas; por otra parte, en la determinación de indicadores derivados de la base de datos que contiene la información de beneficiarios encuestados por las EEE.

1.7 Descripción del contenido del informe

En el Capítulo 2 se presentan los lineamientos de política sectorial aplicables al Programa; asimismo, se establece el contexto institucional en el que se desarrolló el Programa, y se analiza el entorno económico para su operación.

El Capítulo 3 hace alusión a las características del Programa, en cuanto a sus antecedentes y evolución, objetivos, presupuesto, población objetivo, criterios de elegibilidad, componentes ofrecidos, metas y cobertura geográfica.

En el Capítulo 4 se analizan los resultados de la evaluación de procesos del Programa, en el que se destacan aspectos propios de la planeación y los procesos de operación del mismo.

El Capítulo 5 incluye un análisis de la evaluación de resultados e impactos del Programa, para lo cual se emplean un conjunto de indicadores básicos sobre el efecto de los apoyos en la capitalización y la inversión productiva de los beneficiarios, el ingreso de los productores, empleo, cambio tecnológico, desarrollo de mercados y cadenas de valor, conversión y diversificación productiva, así como efectos sobre los recursos naturales y protección y control sanitario.

Finalmente, en el Capítulo 6, se presentan las conclusiones y recomendaciones que puntualizan los aspectos clave de la operación e impactos alcanzados por el Programa durante el año 2001 y se proponen los cambios relevantes para mejorar su desempeño en la gestión administrativa y para ampliar sus impactos positivos en la población objetivo.

Capítulo 2

Contexto para la operación del Programa

En este capítulo se establece el marco de referencia sobre el que se desenvolvió el Programa durante 2001, poniendo de relieve el reconocimiento de la problemática sectorial que se busca atender mediante su instrumentación.

2.1 Principales elementos de política sectorial

2.1.1 Objetivos

El marco rector de política en el sector lo constituye el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. En él se plantean tres líneas de acción en materia de tecnificación de la apicultura:

1. Fomentar la recuperación de la apicultura, tanto en los estados donde su práctica es tradicional, como en aquellos donde existe un importante potencial para su desarrollo.
2. Apoyar la adquisición de material biológico mejorado para contrarrestar la africanización de los apiarios, de equipos para la producción, acopio y comercialización de miel para mejorar su calidad y atender los requerimientos del mercado, con otros productos de la colmena
3. Impulsar acciones de sanidad apícola integral, principalmente contra la Varroasis, con una adecuada aplicación de los tratamientos empleados.

2.1.2 Programas que instrumentan la política rural

Para llevar a cabo la instrumentación de la política rural, se dispone de un vasto conjunto de programas federales y estatales que inciden en los diversos ámbitos del tejido productivo del campo.

Para la producción agroalimentaria, el eje de la instrumentación es los 36 programas de la Alianza para el Campo en sus tres vertientes principales de fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural, que incluyen apoyos para la capitalización de las unidades de producción, transferencia de tecnología, asistencia técnica y sanidad agropecuaria.

En el renglón específico de fomento pecuario, en el cual se ubica el Programa Apícola, Alianza para el Campo integra 7 programas orientados a apoyar la capitalización de los ganaderos, acelerar la adopción de tecnología, el mejoramiento genético y sanidad, asistencia técnica con el fin de elevar la productividad por unidad de superficie y unidad

animal, se promueve la integración y desarrollo de cuencas de producción, así como el fortalecimiento de la cadena producción-consumo.

2.1.3 Población objetivo del Programa

La población objetivo del Programa Apícola la constituyen los ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la apicultura[2].

2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos

El Gobierno Federal ha reconocido la importancia del sector agropecuario al invertir la tendencia descendente en el gasto programable asignado al desarrollo agropecuario como proporción del gasto en funciones productivas; de 1998 al año 2000 esa proporción cayó del 16% al 13%, para el año 2001 se elevó al 14.5% con un monto total de 35,667 millones de pesos[3].

Los apoyos federales canalizados a través de los tres grandes programas que transfirieron recursos a los productores en ese año, ascendieron a 20,000 millones de pesos, de los cuales el 59% correspondió a PROCAMPO, 23% a la Alianza para el Campo y 18% al rubro de apoyos a la comercialización, principalmente de granos y oleaginosas.

En cuanto a los recursos pagados de la Alianza para el Campo en el 2001, que fueron del orden de los 4,706 millones de pesos, el 44% fueron para desarrollo rural, 37% para fomento agrícola, 10% para fomento ganadero, 6% sanidad agropecuaria y 3% para otros programas. Los recursos pagados del Programa Apícola fueron 23.3 millones de pesos, esto es el 3.4% dentro de fomento pecuario y el 0.5% de los programas federalizados de la APC.

2.2 Contexto institucional en el que se desarrolló el Programa

2.2.1 Instancias federales y estatales en la operación del Programa sujeto a evaluación

El Programa Apícola de la Alianza para el Campo, se enmarca dentro de los programas federalizados para el fomento ganadero, su esquema de operación, se distingue como uno de los mayores avances en materia de descentralización de las acciones del Gobierno Federal.

Reglamentariamente, está determinado un arreglo institucional para la planeación, instrumentación, operación, ejecución y evaluación de los programas de la Alianza para el Campo, estableciéndose en el nivel estatal, como autoridad sectorial, a los Consejos Estatales Agropecuarios. Esta es la instancia de concertación y coordinación, para la planeación, instrumentación, operación y evaluación de los programas de la APC y para

[2] Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2001. Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001.
[3] Anexo del 1er. Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2001.

establecer los compromisos, entre los gobiernos federal, estatal y los productores. Su estructura integra a representantes de las instituciones federales y estatales, que tienen funciones normativas, ejecutivas y operativas, así como a los representantes de los productores.

Los recursos federales y estatales, son depositados en el Fideicomiso de la Alianza para el Campo de cada entidad federativa, que los opera con base en criterios que cada estado define, en concordancia a la normatividad federal y estatal, y con la intervención y opinión de los comités técnicos establecidos para cada grupo o tipo de programas.

La delegación estatal de la SAGARPA es la unidad responsable de la instrumentación de los Programas de la Alianza para el Campo en cada uno de los estados y de verificar que se lleve conforme a lo indicado en las Reglas de Operación.

2.2.2 Organizaciones de productores

La apicultura nacional muestra un variado perfil de productores, que va desde el pequeño productor rústico para el que esta actividad es complementaria, hasta los medianos y grandes productores que integran las distintas fases del proceso productivo y que tienen un emplazamiento de mercado más claro.

La organización con fines productivos es más usual en estos dos últimos segmentos de productores; existe una Asociación Nacional de Apicultores que reporta un padrón de 40 mil productores, integrados en 173 asociaciones civiles y uniones de productores, que están participando a través de diversas instancias en el Programa Apícola.

Es importante señalar que este nivel de organización ha favorecido el desarrollo de acciones para fortalecer la competitividad del sector apícola, tales como la preparación de manuales de buenas prácticas de producción de miel de abeja, con la participación de SAGARPA, gobiernos estatales y de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el marco del Programa Nacional de Inocuidad y Calidad de la Miel de Abeja.

2.3 Contexto económico para la operación del Programa

La enorme biodiversidad que caracteriza el cuadro florístico nacional constituye el basamento sobre el que se sustenta la práctica de la apicultura en el país. Así, en función de la flora y clima, es posible identificar tres regiones apícolas con características distintivas de color, sabor y aroma de la miel y potencialidad para el desarrollo de la apicultura.

El Sureste[4] dispone de una gran riqueza florística y cuenta con condiciones climáticas muy favorables a la práctica de la apicultura, lo que ha propiciado que su participación en la producción nacional se eleve hasta el 48%, los estados con mayor producción son Yucatán

[4]Incluye los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

(18%), primer productor nacional, Campeche (8%), Guerrero (7%), Quintana Roo (6%) y Chiapas (5%).

El mayor número de beneficiarios del Programa se encuentra ubicado en la región sur y pertenece al sector ejidal, la apicultura es considerada como una actividad complementaria, se desarrolla en predios relativamente pequeños, en apiarios en donde sostienen un máximo de 20 a 30 colmenas, la producción está muy atomizada y con un bajo nivel de tecnificación, con rendimientos promedio de 25 kilos de miel por colmena, el potencial productivo en este renglón aun puede ser incrementado; su organización local y estatal como apicultores se da básicamente alrededor de la producción primaria y el acopio.

El Centro[5] contribuye con el 38% de la producción nacional, sobresalen los estados de Jalisco (11%), Veracruz (9%), Puebla (5%), Michoacán (3%) e Hidalgo (2%). Los beneficiarios de esta región, son principalmente pequeños propietarios, con una buena integración y organización, los apicultores representativos en su mayoría tienen en promedio 50 colmenas, otros en menor proporción poseen hasta 100 colmenas y, en algunos casos de grupos familiares, llegan a reunir entre 200 a 800 colmenas.

La producción se da mayormente en apiarios fijos, pero también es importante la apicultura móvil, siguiendo las floraciones y ofertando la polinización, se puede considerar que aun cuando su actividad es tecnificada, tienen margen para incrementar el rendimiento, llevarlo de los 35 y 40 kilos que actualmente obtienen hasta 50 a 60 kilos por colmena, en esta región se encuentran apicultores innovadores con un alto potencial empresarial.

El Norte[6] aporta un 14% de la producción nacional[7], su potencial se ve limitado por condiciones climatológicas y de vegetación menos favorables, destacan como principales productores Zacatecas (4%), Sinaloa (2%) y San Luis Potosí (2%). Estos apicultores tienen un amplio sentido empresarial, que lo están consolidando mediante el aumento de sus inventarios en colmenas y de la capacidad de la infraestructura de acopio y comercialización, también en la diversificación de la actividad apícola.

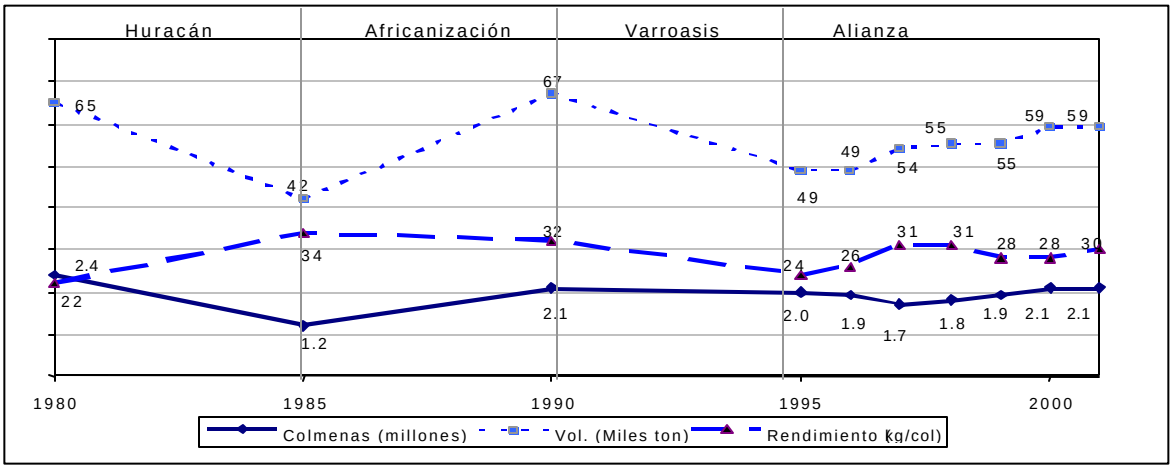
En esta región participan tanto ejidatarios como pequeños propietarios, son productores medianos, su actividad es poco tecnificada, por lo que sus rendimientos por colmena son del orden de los 25 a 35 kilos, pero pueden llegar hasta los 45 y 55 kilos. También existen grandes apicultores con apiarios móviles y altamente automatizados, que operan interestatalmente con mas de 1,000 colmenas. Un aspecto que debe atenderse, es el fortalecer estatal y regionalmente sus organizaciones y su integración como agrupación.

La producción nacional de miel ha experimentado fuertes variaciones durante los últimos veinte años como consecuencia de tres fenómenos principales: Huracán Gilberto (1985),

[5]Incluye los estados de Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, México, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Veracruz y el Distrito Federal.
[6]Incluye los estados de Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Coahuila, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas.
[7]La referencia es a la producción promedio del periodo 1994-2000.

introducción de la Abeja Africana (principios de los años 90) y presencia de la Varroasis (1992). Como puede apreciarse en la siguiente gráfica, en 1985 se registró una caída del 37% en la producción, para 1990 ya se había recuperado la actividad, volviendo a disminuir en el curso de los siguientes años, como consecuencia de los dos últimos fenómenos señalados. Al año 2000 aún no se logra el nivel de producción obtenido hace diez años.

Figura 2.3.1 Producción de miel, rendimiento medio e inventario nacional 1980-2001



Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera. SAGARPA

En términos de infraestructura productiva las oscilaciones han sido más acentuadas: el número de colmenas experimentó una caída de casi un 50% entre 1980 y 1985, para 1990 se registra un considerable repunte registrándose, a partir de entonces, una reducción constante que apenas se revierte en el año 2000. Algunas estimaciones del potencial en recursos naturales del país, apuntan hacia la posibilidad de explotar hasta 7.5 millones de colmenas.

Por su parte, los rendimientos habían venido creciendo hasta 1985 cuando se obtuvieron 34.1 Kg. de miel por colmena, el efecto combinado de la Varroasis y la africanización de las colmenas determinó una caída de 8.5 kg/colmena en 1996, año en el que se inicia una recuperación de la productividad hasta alcanzar 28 kg/colmena en el año 2000, todavía muy inferior al récord registrado a mediados de los años ochenta.

Los volúmenes de producción de los últimos años han sido el resultado del aumento en el número de colmenas en explotación, más que del incremento en productividad, lo que sugiere la existencia de márgenes importantes de ganancia en rendimientos.

En lo que se refiere a la comercialización de la miel de abeja, un destino importante de la producción es el mercado externo, y también el consumo doméstico. El valor de la producción nacional casi se ha triplicado en los últimos cinco años, al pasar de 362.3 millones de pesos en 1995 a 996 millones de pesos en el año 2000, ello como consecuencia de que el precio medio al productor se incrementó de 7.36 pesos / Kg. a 16.90 en el último año.

La exportación de la miel mexicana se hace primordialmente en tambores de lámina con capacidad de 270 y 300 Kg. o bien en latas de 27 y 38 Kg. el esquema básico de comercialización consiste en que el productor primario entrega su miel al acopiador, que se encarga de surtir al representante del importador y a los envasadores nacionales que cuentan con algunas marcas de prestigio, consecuentemente, no hay procesos de agregación de valor; algunos productores envasan su miel y producen derivados (propóleos, jalea real, jabones, cremas, etc.), que distribuyen en el mercado nacional.

Las exportaciones mundiales han mostrado gran dinamismo en los últimos años, al crecer a una tasa media anual del 6.4% en el lapso 1996-2000, superior al ritmo de expansión de la producción (2.9%). El tamaño del mercado es de 375 mil toneladas al año, con un valor de 441 millones de dólares en el año 2000. Los tres principales países exportadores son China (27.4% del volumen total de exportaciones en 2000), Argentina (23.4%) y México (8.3%).

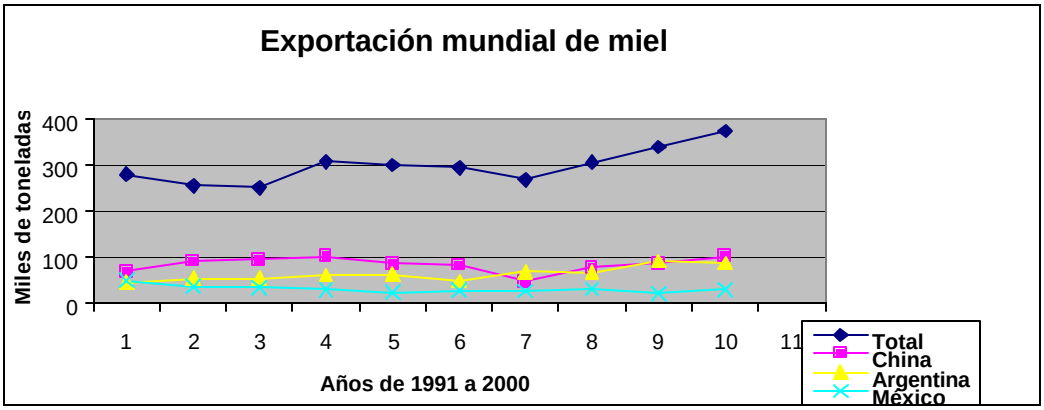


Figura 2.3.2 Participación de México en el mercado mundial de miel
Fuente: Apiservices. International Honey Market.

El precio mundial ha experimentado una caída del 32% al pasar de 1,723 dólares por tonelada en el año 1996 a 1,176 dólares en 2000, durante el año 2001 se registró un cierto repunte. La miel mexicana, al igual que la argentina, siempre han recibido mejor precio que la procedente de China, el diferencial observado en 2001 fue de 350 dólares por tonelada, en el año 2001 la miel de México registró un precio de 1,240 dólares la tonelada.

Por el lado de las importaciones, los principales compradores de miel al nivel mundial, son países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Durante el periodo 1996-2000, este conjunto de países concentró el 86% de las importaciones mundiales, correspondiendo a la Unión Europea el 54%, a Estados Unidos 22% y a Japón 10%. Los principales mercados de la miel mexicana son Alemania, con el 65% de nuestras exportaciones en el año 2000, Reino Unido, con el 11.2%, Estados Unidos con 9.6% y Arabia Saudita con el 6.1%.

Capítulo 3

Características del Programa

En este capítulo, se presentan las características distintivas del Programa Apícola, se revisan sus antecedentes, cuál ha sido su evolución, qué objetivos y problemática está atendiendo, cuál es su población objetivo, qué apoyos ofrece, se analizan también sus metas físico-financieras y su cobertura geográfica.

3.1 Descripción del Programa

El objetivo central del Programa es "Incrementar la producción de miel y demás productos de las abejas, mediante el fortalecimiento de la infraestructura productiva, el control sanitario y el mejoramiento genético. Asimismo, modernizar los centros de acopio para la recepción, proceso y comercialización de la miel"[8].

El Programa Apícola, desde su inicio, se planteó como propósito contrarrestar los efectos negativos que en las dos últimas décadas provocaron la africanización y la Varroasis, que impactaron a tal grado a la apicultura nacional, que dio lugar a cambios estructurales en la actividad y una disminución sustancial en los inventarios.

El Programa brinda apoyos en una amplia gama de componentes, 23 en total, que buscan atender las variadas necesidades de los productores apícolas, desde la infraestructura, equipos y material biológico, hasta la constitución de centros de acopio.

Los beneficiarios del Programa pueden ser ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles que estén dedicados a la actividad apícola. No se hace ninguna distinción por tamaño o número de colmenas en explotación, o si se trabaja en grupo o individualmente.

Los apoyos fiscales se integran, en una proporción máxima del 25% del gobierno federal, y del 25% o más de los gobiernos estatales. Las aportaciones de los beneficiarios son al menos del 50%.

3.2 Antecedentes y evolución del Programa

El Programa dio inicio en el estado de Campeche en el año de 1996, ampliando rápidamente su cobertura hasta llegar a 23 entidades en 2001. Los primeros componentes que apoyó, fueron para la adquisición de colmenas, la producción y compra de abejas reinas comerciales y tratamientos para la aplicación de acaricidas.

[8] Reglas de Operación 2001 de Alianza para el Campo. Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001.

Los componentes más solicitados están relacionados con el incremento en los inventarios y el fortalecimiento de la infraestructura productiva, que incluye equipo apícola, piezas o partes de las colmenas, pisos, alzas, techos, entre otros. La mayor demanda de estos componentes, se explica porque el productor, individual o de grupo, percibe que se capitaliza y crece como empresa, al aumentar su inventario.

La estructura de apoyos que se tiene al 2001 considera, para la producción primaria: núcleos de abejas y de fecundación, cera y estampadoras, y semen (pajillas); para diversificar la producción primaria: trampas y secadoras de polen; y, para la cosecha, el acopio y la comercialización: mezcladoras para miel, filtros para miel, tambos, extractores manuales y eléctricos, reactivos de laboratorio, análisis físico-químico y de residuos tóxicos en miel, instalación o mejoramiento de centros de acopio y elaboración de proyectos.

Esta evolución de los componentes del Programa ha sido adecuada, pues permite apoyar la producción primaria, con base en el aumento del inventario de colmenas y en el incremento de la productividad, así como agregarle valor a la producción mediante la comercialización y diversificación. No obstante, como veremos más adelante, ha habido un fuerte desbalance entre los componentes apoyados y ha faltado un tratamiento diferenciado entre regiones y tipos de beneficiarios.

El Programa ha mostrado un comportamiento incierto durante los seis años de su operación en lo que a metas físicas se refiere, sus cuatro principales componentes han observado diferencias sustantivas entre lo programado y lo realizado.

Las metas de abeja reina comercial y de tratamientos de acaricida, siendo dos de los componentes más requeridos en los primeros años, y que están relacionados con la productividad y el rendimiento, sólo llegan a un 77.4% y 69.1% en el cumplimiento de las metas, respectivamente, pero además muestran una tendencia a la baja en todos los años del Programa, excepto en el año 2001, en el que repunta considerablemente el componente abeja reina, aunque los tratamientos acaricidas continuaron bajando.

Cuadro 3.2.1 Metas físicas 1996-2001

Año	Abeja Reina		Tratamiento acaricida		Colmenas		Equipo / piezas	
	Prog.	Realizado	Prog.	Realizado	Prog.	Realizado	Prog.	Realizado
1997	88,077	83,360	Nd	121,899*	11,539	13,176	134,550	82,727
1998	92,214	65,810	169,318	159,140	41,828	61,261	575,561	570,503
1999	85,827	64,439	139,075	86,232	41,014	66,588	29,789	37,778
2000	54,453	39,498	104,012	68,736	37,648	35,438	146,073	102,031
2001	104,982	76,344	102,932	42,129	33,156	34,460	261,668	219,965
Total	**425,333**	**329,451**	**515,337**	**356,237**	**165,185**	**210,923**	**1,167,641**	**1,013,004**
Real/Prog		77.4 %		69.1 %		127.7 %		86.7 %

Fuente: elaboración con datos de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
*Este concepto no se suma porque no fue programado.

Una explicación al respecto, es que los apicultores, al considerar que ya se logró cierto control de la abeja africana o el parásito, enfocan su interés hacia otros componentes, otros más no los solicitan ya que mantienen la práctica tradicional de baja tecnificación.

Respecto al ejercicio presupuestal anual, durante el periodo se registraron variaciones de consideración con respecto a los recursos programados, llegando a tener subejercicios importantes en casi todos los años de operación del Programa; en tres de los seis años, el subejercicio fue de poco más de una quinta parte de los recursos asignados al Programa.

Cuadro 3.2.2 Metas financieras de 1996-2001
(Miles de pesos)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	Total*	2001**
Programado	3,418	21,848	22,647	46,346	59,052	**153,311**	27,471
Ejercido	3,004	15,604	39,678	36, 606	42,629	**137,521**	23,304
Ejerc. / Prog.	87.8%	71.4%	175.2%	79.0%	72.2%	**89.8%**	84.8%

Fuente: elaboración con datos de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
* Se consideran recursos fiscales y aportaciones de los productores.
** Sólo considera recursos fiscales.

Estas diferencias entre recursos programados y ejercidos obedecen a dos causas principales. Por una parte, el retraso en la radicación de recursos ocasionó que algunos beneficiarios rehusaran recibir el apoyo porque los desfases en la operación, les hubieran generado mayores gastos. Por otra parte, el subejercicio obedeció a que algunas solicitudes no reunieron las condiciones necesarias para su aprobación, o bien los solicitantes no lograron completar el monto de su aportación.

En los seis años de operación, el Programa ha dado apoyos a 61,188 beneficiarios, de los cuales 64.9% fueron ejidatarios, el 31.7% pequeños propietarios y el 3.4% comuneros. La estructura por tipo de beneficiario muestra variaciones importantes, en los tres primeros años se beneficiaron tres ejidatarios por un pequeño propietario, como resultado de qué estados del país se incorporaron en los primeros años al Programa, y qué tipo de apicultor reaccionó con mayor celeridad; en el cuarto año, en 1999, la situación se invirtió, por cada dos pequeños propietarios beneficiados hubo uno del sector social; en los siguientes años, han predominado los ejidatarios y comuneros.

Cuadro 3.2.3 Evolución por tipo de beneficiario 1996-2001

Tipo	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	%
Ejidatario	1,897	11,688	7,659	6,664	5,651	6,134	**39,693**	64.9
Pequeño propietario	0	1,988	3,793	10,867	1,298	1,490	**19,436**	31.7
Comunero	0	86	473	741	209	550	**2,059**	3.4
Total	**1,897**	**13,762**	**11,925**	**18,272**	**7,158**	**8,174**	**61,188**	**100.0**

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

3.3 Instrumentación y operación del Programa

La apicultura en la mayor parte de los estados del país, es considerada como poco relevante dentro del las actividades pecuarias, está prácticamente ausente en los planes estatales y en los programas sectoriales, para los pocos estados que sí le dan importancia no significa que sea prioritaria.

Las instancias encargadas de su instrumentación, han procurado apegarse a las reglas de operación anuales y dar debido cumplimiento, tanto en sus generalidades como en sus particularidades, para lo cual hacen ajustes que adecuan y validan localmente.

Los cambios más relevantes entre las Reglas de Operación de los ejercicios 2001 y 2002, se refieren a la introducción, en el último año, de un tratamiento diferenciado en el monto de los apoyos para productores de bajos ingresos, a los cuales se brinda un 20% más de apoyo. Asimismo, se simplifica el requisito de presentación de un proyecto de desarrollo para el caso de los centros de acopio, sólo cuando así lo determine la COTEGAN.

3.4 Población objetivo

Como ya se señaló, los apoyos del Programa van dirigidos prácticamente a cualquier tipo de productor apícola, individual u organizado, independientemente del tamaño de su unidad de producción.

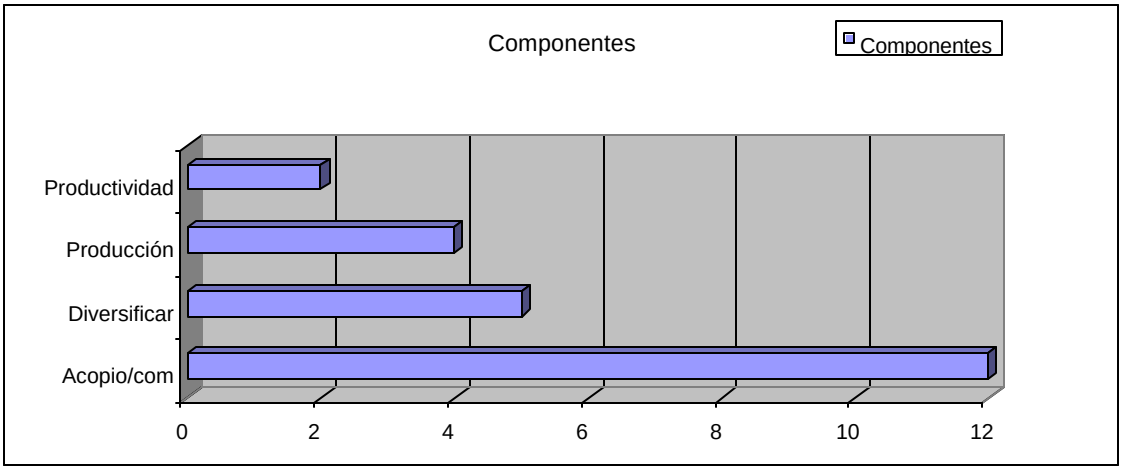
Los criterios de elegibilidad se refieren básicamente al acreditamiento del solicitante como productor apícola. En el caso específico de apoyos para el tratamiento contra la Varroasis, se pide la certificación de niveles de infestación. En centros de acopio, se debe presentar proyecto de desarrollo. Y, en el caso de apicultores que operan en varios estados, el compromiso del productor de que sólo presentará solicitud en una entidad federativa.

Aunque no se establece explícitamente criterio de selección alguno, es importante destacar que las Reglas de Operación 2001 señalan que el otorgamiento de apoyos en varios componentes, se hará tomando como referencia un mínimo de 10 colmenas. Para los componentes que van dirigidos a la diversificación productiva y la comercialización, por su factor de escala, los mínimos de colmenas en explotación se elevan considerablemente, llegando hasta 2,500 colmenas en el caso de los centros de acopio, por lo cual, se orientan preferentemente a grupos de productores.

3.5 Componentes de apoyo

Las Reglas de Operación 2001 consideran un conjunto de 23 componentes de apoyo, dos son directos para el apoyo de la productividad, cuatro para aumentar los volúmenes de producción de miel, cinco para la diversificación y doce para el acopio y la comercialización.

Figura 3.5.1 Componentes del Programa Apícola



Fuente: Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2001.

Las cantidades en términos físicos están determinadas por la disponibilidad que exhiba en contraparte el apicultor, y en términos monetarios por la combinación de la cantidad física aprobada y las cotizaciones autorizadas. Para el año 2001, los apoyos de la Federación serán como máximo hasta del 25% de la inversión, teniendo como tope los montos citados a continuación.

De los componentes más solicitados, las cantidades máximas que pueden ser apoyadas son las siguientes: se apoyará con una abeja reina comercial o núcleo de abejas por colmena, a productores o grupo de productores que tengan un mínimo de 10 colmenas en producción y hasta un máximo de 150 abejas reina o núcleos de abeja; se apoyará hasta con 5 colmenas, por cada 10 que posea un productor o grupo de productores, con un apoyo máximo de 100 colmenas; se apoyará con 25 bastidores por cada 10 colmenas, con un apoyo máximo de hasta 500 bastidores por productor; y, para tratamiento contra Varroasis, los productores que tengan un mínimo de 10 colmenas en producción, podrán solicitar apoyos para la adquisición de un tratamiento por colmena, autorizado por la SAGARPA, hasta un máximo de 150 tratamientos con acaricida.

Para componentes nuevos, en todos los casos la COTEGAN emitirá un dictamen técnico sobre la propuesta ante el Consejo Estatal Agropecuario, el cual solicitará su registro a la Delegación de la SAGARPA, quien procederá cuando cuente con la autorización de la Coordinación General de Ganadería. Esto sucederá cuando el componente propuesto cumpla con las especificaciones técnicas establecidas en las Reglas de Operación, en la Guía Técnica Normativa, o bien, en los demás que establezca la Coordinación General de Ganadería para el caso específico.

Siendo los componentes solicitados y aprobados una expresión objetiva y materializada del ejercicio y operación del Programa, deben ser objeto de un seguimiento continuo, para

valorar debidamente el impacto de su permanencia y desempeño y a su vez se obtengan elementos que contribuyan a orientar los siguientes ejercicios programático presupuestales.

3.6 Metas físicas y financieras

La programación de metas en el año 2001 continuó mostrando fuertes contrastes con la demanda de los productores, particularmente en los renglones de equipo, colmenas y tratamientos acaricidas, en los dos primeros, la demanda excedió largamente lo previsto por los operadores del Programa, en tanto que los tratamientos solicitados se quedaron muy por debajo de lo programado. Esta situación deja ver que sigue imperando una lógica de capitalización por sobre una orientación hacia el incremento en productividad.

Cuadro 3.6.1 Metas físicas programadas y realizadas 2001

Concepto	Programada	Solicitada	Autorizada	Alcanzada	% Alc/Aut
Abeja reina	104,982	116,619	82,128	76,314	93
Equipo	261,668	429,354	287,186	219,965	77
Colmena	33,156	50,764	36,822	34,460	94
Acaricida	102,932	60,067	51,290	42,127	41

Fuente: elaborado con datos de la Coordinación General dc Delegaciones, SAGARPA.

En cuanto a las metas financieras del 2001, la aportación federal fue 12% superior a la estatal, en cuanto a la inversión de los beneficiarios no se contó con la información, pero se estima del 51% de la inversión total, similar a la histórica. En lo que se refiere al ejercicio de recursos fiscales, se realizó un 85% de la meta, sin justificación firme, excepto que los recursos llegaron tarde y no se ejercieron.

Cuadro 3.6.2 Metas financieras programadas y realizadas 2001

Concepto	Programadas	Realizadas	%Real/Prog.
Federal	n.d.	12,313	n.d
Estatal	n.d.	10,991	n.d
Total	27,471	23,304	85

Fuente: elaborado con datos de la Coordinación General de Delegaciones. SAGARPA

3.7. Cobertura geográfica del Programa

En el año 2001, el Programa alcanzó una cobertura en 23 entidades del país, su operación presentó notables contrastes entre regiones. En la región sur se concentró el 77% de los beneficiarios, distribuidos en los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En la región centro se localizó el 14% de los beneficiarios, ubicados en los estados de Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Por último, en la región norte se operó en los estados de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, con el 9% del total de beneficiarios.

Capítulo 4

Evaluación de procesos del Programa

En este capítulo se presenta la evaluación de los procesos correspondientes a la operación del Programa durante el ejercicio 2001, con énfasis en los cambios que se hicieron para el 2002. Se realiza un análisis de la cadena de decisiones, precisando el papel de las diversas instancias y la participación de los productores en la definición y orientación del Programa, así como la correspondencia entre los objetivos y las acciones del Programa y su congruencia con la política sectorial.

4.1 Planeación del Programa

4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial

La instrumentación y operación del Programa Apícola es congruente con el marco de política establecido en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, particularmente en lo que se refiere a la recuperación de la actividad y el apoyo a inversiones orientadas a fortalecer la producción, acopio y comercialización de miel.

Asimismo, la ejecución del Programa sigue la política sectorial, que propone interactuar y complementarse con los gobiernos estatales, pero además con la coparticipación de los actores de la sociedad civil, que desarrollan sus actividades en el sector primario y agroalimentario.

El Programa ha tomado elementos de la política sectorial para definir sus acciones y apoyar el desarrollo pecuario y rural, algunos de ellos se plasman en los siguientes lineamientos: promover el incremento de la producción pecuaria; lograr altos índices de productividad con tecnología avanzada; inducir el mejoramiento de la infraestructura productiva; coadyuvar a mejorar la competitividad de la producción pecuaria y a incrementar las exportaciones y la integración de cadenas productivas.

Asimismo, la operación del Programa se ajusta al marco general de política de federalización, al dejar en manos de los gobiernos estatales la ejecución puntual de las acciones convenidas y los recursos comprometidos en cada ejercicio anual.

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza

El Programa Apícola no tiene un vínculo orgánico y sistematizado con los demás programas de la Alianza para el Campo. La complementariedad, en todo caso, se va instrumentando circunstancialmente, o con base en la importancia o prioridad de la

actividad apícola para cada entidad federativa, de acuerdo al monto de los recursos presupuestados y autorizados, y al tratamiento que le den en la COTEGAN.

La relación más evidente del Programa con otros de la Alianza, es la que debiera existir con el Programa de Salud Animal, para llevar a cabo acciones conjuntas para el combate a la Varroasis. Asimismo, debiera haber una mayor integración con otros programas, como los de Investigación y Transferencia de Tecnología, Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales y con los diversos mecanismos institucionales para apoyar los servicios de asistencia técnica y capacitación. En igual sentido, en los programas PADER, ahora PAPIR, se atienden a grupos de bajos ingresos, pero sin lineamientos definidos de coordinación y sin atender criterios técnicos del Programa Apícola.

El programa con el que de alguna manera se vincula, es el de Combate a la Abeja Africana, que ha venido operando durante varios años, la articulación institucional se da sobre todo en la instrumentación. De manera menos generalizada, también se da la vinculación, incipiente, con instituciones financieras (Fondos federales y estatales), que apoyan directamente a los productores, con recursos complementarios para la comercialización y exportación.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

En el nivel nacional se cuenta con diversos estudios y diagnósticos relativos a la apicultura, uno de los más recientes y actualizado, se realizó por la SAGARPA, en él se hace un análisis del periodo 1990 al 2001, es muy ejecutivo y completo, pero al parecer no se tiene como el marco de referencia específico, para orientar estratégicamente al Programa o que sea sustento de algún plan o proyecto de nivel nacional. Esta situación quedó ya de manifiesto en el análisis del comportamiento agregado de las metas físicas y financieras.

En el ámbito estatal, son pocos los casos en que se cuenta con algún estudio o diagnóstico de soporte, que le dé sustento a la planeación del Programa, los que lo tienen, lo toman de referencia para proyectar metas en un horizonte, correspondiente a los años que durará la administración en turno, con la ausencia de un diseño estratégico del Programa dentro del desarrollo de la apicultura estatal y regional, e incluso su contribución a la apicultura nacional.

De las evaluaciones realizadas a la fecha, su uso en el nivel central, ha sido como referencia para las modificaciones reglamentarias de la operación del Programa, de lo que no se registra antecedente, es en lo que se refiere a que se tomen como elementos indicativos, para orientar o ajustar su comportamiento operativo, así como calificar su contribución al desarrollo apícola nacional.

El uso de las evaluaciones por quienes tienen la función de instrumentar el Programa en los estados, es casi nulo o muy relativo. Entre algunos argumentos captados al respecto, se tienen los siguientes: no se conocen o no se difunden; el monto de los recursos aprobados al Programa no hace necesaria la práctica de la planeación; no se le tiene confianza a la

evaluación, porque sus conclusiones y recomendaciones son muy repetitivas y extemporáneas.

4.1.4 Las acciones del Programa y sus objetivos, metas, plazos

Los cambios en el diseño de las reglas para conducir el Programa, del año 2001 al 2002, mantienen en lo fundamental los elementos que le dieron origen, los objetivos de incrementar productividad, producción y la reposición del inventario de colmenas, siguen como las líneas estratégicas principales para revertir la situación provocada por la africanización y la parasitosis, agregando en los últimos dos años, elementos para cumplir objetivos adicionales, de acopio, comercialización y diversificación, entre otros.

Sin embargo, la operación del Programa en el año 2001 muestra que el 75% de los beneficiarios están atendiendo más el objetivo de producción, por la vía de los componentes de equipo y colmenas, que por productividad con abeja reina y tratamiento, ya que únicamente un 18% y 7%, respectivamente, están haciendo esta aplicación; así mismo, se notan marcadas diferencias entre los diferentes tipos de beneficiario.

Cuadro 4.1.4.1 Relación entre componentes y beneficiarios, 2001

Componente	Ejidatario	Pequeño propietario	Comunero	Total	%
Abeja Reina	922	457	153	**1,532**	19
Tratamiento	428	109	14	**551**	7
Colmena	620	337	144	**1,101**	13
Equipo	4,164	587	239	**4,990**	61
Total	**6,134**	**1,490**	**550**	**8,174**	**100**

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA. Al 25 de julio de 2002.

El objetivo del Programa en 2002 introduce tres conceptos de gran significado: la productividad de "*las unidades apícolas*", aspecto asociado a la producción primaria; la "*elevación de la calidad de la miel"*, concepto orientado al manejo durante y después de la cosecha de la miel, y de relevante importancia para la aceptación del producto en los mercados; y, el "*equipamiento productivo*", que comprende producción primaria, cosecha, post-cosecha, acopio, transformación, diversificación y comercialización.

Estos cambios, explicitan las acciones que ya se han venido implementando por el Programa, en los estados durante el 2001, en respuesta a la demanda de los solicitantes. Bajo este contexto, y como el Programa debe dar respuesta a lo que se le demande, sí hay correspondencia con los objetivos ajustados, y ahora publicados en las Reglas de Operación 2002. Sin embargo, al parecer los cambios obedecen únicamente al sentir de los productores, no a una estrategia de desarrollo para la apicultura.

En cuanto al cumplimiento de las normas establecidas en las Reglas de Operación, las instancias federales y estatales, cumplen en términos generales. No obstante, cuando se

pasa al nivel de la operación, se enfrenta un problema que ya es recurrente, la falta de oportunidad en la radicación de los recursos, que impacta de manera importante las actividades del apicultor, porque cuando la inversión no se hace previo a la cosecha, la producción de miel se afecta.

4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados.

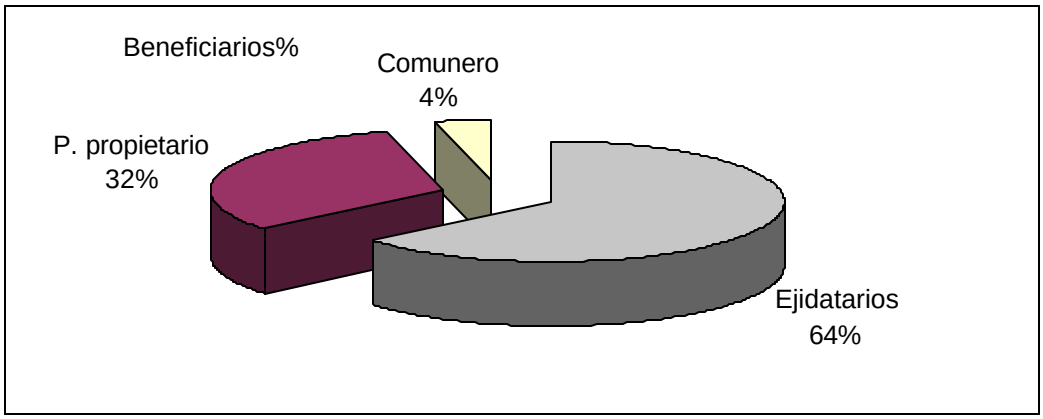
Las actividades hacia las que se han dirigido los apoyos del Programa, durante el 2001, han sido a la producción de miel, destinada al mercado de exportación y al mercado interno. Otras actividades apoyadas en menor escala son la producción de abejas reina, propóleos y polen.

Asimismo, en 2001 también se apoyó la cosecha, la extracción y el almacenamiento. Una actividad que va incrementando sus solicitudes por los grupos de apicultores, es el apoyo para el acopio de miel en volumen, esto opera como factor de integración y asociación.

El Programa operó en 23 estados, de las tres regiones, en siete estados del norte, nueve del centro y siete del sur. Los apoyos fueron en mayor proporción para los estados del sur, que es donde se produce el mayor volumen de miel del país, siguiendo en importancia las regiones centro y norte, con una diferencia sustancial.

Con relación a los beneficiarios, predominan los apicultores del sector social. En función de la cantidad de colmenas, los apoyos se han concentrado en pequeños y medianos apicultores, aún cuando también se les dieron a grandes apicultores, individuales y organizados.

Figura 4.1.5.1 Participación por tipo de beneficiario 2001



Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA

El Programa no otorgó apoyos diferenciados, al menos explícitamente. Los estados no disponen de estudios de estratificación de productores apícolas, que pudieran ser la base para acciones en este sentido. La introducción del criterio de *productores de bajos ingresos* en las Reglas de Operación 2002, da la pauta para focalizar apoyos pertinentes según tipo de productor.

4.2 Procesos de operación del Programa

4.2.1 Operación del Programa en el marco del proceso de federalización

El Programa Apícola responde al proceso general al que se sujetan todos los programas de la Alianza, contribuyendo a la federalización en su proporción correspondiente. Sin embargo, en la gran mayoría de las entidades federativas, se observan las vicisitudes administrativas e institucionales de los DDR's y CADER's, como consecuencia de lo que aún falta por definirse en el proceso de federalización.

Frente a la dualidad y superposición de estructuras federales / estatales, algunos gobiernos estatales, han establecido un esquema operativo al nivel municipal y regional, que prácticamente va complementando o sustituyendo a las instancias operativas federales.

4.2.2 Arreglo institucional

Un aspecto relevante del arreglo institucional es la constitución de los Consejos Agropecuarios Estatales, esto se venía gestando desde el año 2001, y ahora se está concretando en el 2002 en varios estados.

Se espera que con los Consejos se cubran aspectos como la planeación estratégica, integradora, y de vinculación programática, para darle un ordenamiento a las acciones y metas de los programas de la Alianza para el Campo, la elaboración de diagnósticos, censos de productores, la estratificación de productores, sistemas de seguimiento, campañas de difusión, y asignación de los recursos financieros para la incorporación de los productores.

4.2.3 Difusión del Programa

Por lo que se refiere a la difusión del Programa en el 2001, solo el 27% de los beneficiarios encuestados y que recibieron el apoyo consideran que hay una debilidad en este aspecto. Generalmente, esta actividad se realiza mediante una campaña de rutina, apoyándose con impresos oficiales, publicaciones diversas, periódicos específicos de la Alianza y mensajes por radio, uno de los medios más efectivos y directos para la difusión han sido las reuniones en grupo con los apicultores y con las organizaciones de productores, porque, posteriormente la transmisión del mensaje sobre el Programa es inmediata y directa.

El Programa es ampliamente conocido como la opción mediante la cual se tiene acceso a diversos apoyos de parte del gobierno, sin distinguir cuál, para complementariamente hacer inversiones. Pero aún le falta al productor un conocimiento más a detalle de cómo opera, con cuánto se les apoya, y con qué frecuencia. En muchas ocasiones, el productor viene a enterarse hasta que llega a la ventanilla única, en donde, en más de una ocasión la información y orientación son insuficientes.

4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos

En cuanto a la gestión de solicitudes en el ejercicio 2001, el 16% de los beneficiarios encuestados señalaron como una debilidad los trámites para los apoyos. La gran mayoría de los apicultores realiza directamente el trámite, en algunos casos en su organización lo asesoran o piden orientación en la ventanilla única en los DDR's o CADER's.

Respecto a los requisitos para realizar los trámites señalados en las Reglas de Operación del año 2002, el punto que más controversia ha generado, es el relativo a presentar una propuesta de proyecto elaborado por algún asesor o en su defecto una cédula de autodiagnóstico, dependiendo del monto de los apoyos solicitados y de lo que determine la COTEGAN.

4.2.5 Otorgamiento de apoyos

En el año 2001, las áreas responsables de la instrumentación del Programa, han procurado apegarse a lo establecido en las Reglas de Operación y a los requisitos establecidos, sin embargo, señalan que el cambio anual de las reglas genera confusión e incertidumbre.

No obstante, como resultado de la encuesta, la frecuencia de beneficiarios que expresaron satisfacción y reconocimiento en la oportunidad del apoyo fue de un 97%.

En lo que se refiere a los cambios para el 2002, los operadores del Programa tienen la sensación de estar responsabilizándose, al autorizar el otorgamiento de apoyos, de alguna posible complicación futura, derivada de la aplicación inadecuada del recurso fiscal o de su uso indebido, esto en consideración a que no se tiene un sistema adecuado y confiable para mantener un seguimiento de los apoyos otorgados.

4.2.6 Seguimiento del Programa

El seguimiento del Programa, aunque está reglamentado y así se reconoce, no se realiza bajo ningún sistema, entre otras circunstancias, porque no se cuenta con personal para que lo realice, en tiempo y forma. Una vez que se hace la entrega-recepción, debe dar inicio el seguimiento para observar el comportamiento del Programa, lo cual no sucede; una

actividad que se realiza y la toman como seguimiento es el registro de solicitudes y su control, esta es una visión insuficiente de lo que es un sistema de seguimiento.

En algunos estados, en cumplimiento a la normatividad e instrucciones de la COTEGAN, se ha llegado a aplicar aisladamente algunas encuestas de opinión a productores para captar la percepción de los beneficiarios sobre el apoyo recibido, sin analizar ningún otro aspecto que permita ver el desempeño del Programa, para que sea un elemento que realimente el siguiente ejercicio de asignación presupuestal.

4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas

Las solicitudes se reciben en la ventanilla única, en donde se verifica que cumplan con los requerimientos. Este primer filtro es fundamental, ya que es en este paso del proceso en donde se inicia la transferencia de los recursos fiscales, o sea el subsidio, por lo tanto, es de vital importancia la atención de cómo se reciben estas solicitudes, al parecer es necesario fortalecer la capacitación del personal encargado de esta tarea.

Las solicitudes que más se recibieron en el 2001, están relacionadas con cuatro componentes: abeja reina comercial, tratamiento acaricida, colmenas y partes de equipo. Con excepción de los equipos que sólo se aprobaron el 63%, el resto de las solicitudes estuvieron por el orden del 92% al 101%.

Cuadro 4.2.7.1 Solicitudes recibidas y atendidas 2001

Concepto	Recibidas (1)	Dictaminadas (2)	Autorizadas* (3)	3/1 %
Abeja reina	1,335	1,266	1,224	92
Equipo	9,047	6,029	5,672	63
Colmena	991	961	927	94
Acaricida	1,171	1,189	1,183	101

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
*Al 25 de julio de 2002.

Se lleva un control por parte de la COTEGAN y por el Comité Técnico del Fideicomiso, a través de diversos informes en los que se asientan solicitudes recibidas, aprobadas y ejercidas, informe presupuestal de lo comprometido y ejercido, actas de reuniones, entre otros; se da el caso que se ha llevado un cierto control de las solicitudes y de los apoyos otorgados, primeramente con un esquema no automatizado y más recientemente con el Sistema Integral de Información Oportuna de la Alianza para el Campo (SIALC), que ha sido sustituido por el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), que está en proceso de desarrollo e implementación.

4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones, estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas

En cuanto a las solicitudes no atendidas, en algunos años se dejó sin ejercer hasta 30% de las solicitudes presentadas. Algunas razones al respecto, son que no estaban bien integradas; se presentaron extemporáneamente; no alcanzó el recurso presupuestado; no se ejerció el presupuesto de solicitudes ya aprobadas por lo tardío de la radicación de los recursos federales y, como consecuencia, algunos productores prefirieron no ejercer el apoyo.

La estrategia de seguimiento que se lleva es respetar, de un año al otro, el orden de prelación de las solicitudes que fueron analizadas y aprobadas de acuerdo a su fecha de presentación y aprobación, siempre y cuando no haya sido una solicitud a la que se le asignaron apoyos y el productor no aceptó recibirlos.

4.3 Perfil de los beneficiarios

El perfil de los beneficiarios del Programa para el año 2001, de acuerdo a la encuesta realizada en 13 estados, indica que la edad promedio de los beneficiarios es de 44 años, cabe destacar que la nueva generación de apicultores es de menos de 40 años, que están mostrando una visión más amplia y de empresa, en este momento representan el 38 %, muy cercano al 43% de los considerados adultos, los de mayor edad se localizan en la región norte y centro y los mas jóvenes en el sur.

Se puede considerar que el nivel de escolaridad del apicultor es relativamente alto para el campo, ya que el 62% tiene estudios hasta sexto de primaria, contrastando con un 24% de estudios mayores a la secundaria y el 14% tienen un nivel más alto, los menores niveles de escolaridad se registran en el sur y los mayores en el norte, siguiendo el centro.

En cuanto a los ingresos manifestados, el 68% dijo disponer mensualmente de menos de 4 mil pesos, y el 32 % tiene una disponibilidad hasta de 11 mil pesos.

Para el 71% de los apicultores, sus principales fuentes de ingresos son las actividades pecuarias y para el 18% lo son las actividades agrícolas, el 11% restante son de otras actividades; la actividad apícola, se considera como complementaria.

En el destino de la producción tienen predominio las ventas en el mercado local, el 54% de los beneficiarios encuestados así lo expresaron; un 33% vende su miel en el mercado nacional y tan solo 6% lo canaliza directamente a la exportación. Esta situación indica que hay un número importante de productores que realizan la venta a algún acopiador, como paso intermedio para su distribución en el mercado nacional o para la exportación.

En lo relativo a utilizar crédito para sus actividades el 91% manifestó que no hace uso de ese servicio.

Respecto a las características de la superficie agrícola y ganadera de los beneficiarios y su uso, tenemos que, la actividad apícola la practican en mayor número ejidatarios, un 79% la

realizan en terrenos ejidales, un 9% son pequeños propietarios, en lo que se refiere a la actividad a que están dedicadas las tierras, el 12 % es superficie cultivada, el resto pueden ser praderas, selvas o áreas con cultivos perennes.

La forma más característica de recibir el apoyo y de trabajar del apicultor es individualmente, aún cuando sea integrante de grupos o de organizaciones de productores, esto en algunos casos, en otros, cada miembro aporta el apoyo recibido por el Programa y junto con el de sus compañeros aumentan el monto de capital para lograr un mayor alcance de su inversión, como en el caso de los centros de acopio.

4.4 Satisfacción con el apoyo

Los apoyos del Programa para los apicultores han representado una alternativa que llegó para que complementaran y concretaran una inversión, que de otra forma sería difícil que la hubieran realizado.

Se le tiene un buen reconocimiento al Programa, en lo que se refiere a la oportunidad en la entrega del apoyo, al nivel nacional, un 62% consideró que fue oportuna; por regiones, en el centro fueron más los productores que sí lo recibieron a tiempo, no sucedió así para los del sur y norte.

En cuanto a la percepción sobre la calidad del apoyo esta resultó más favorable con un 74% como buena, el 23 % entre regular a buena, y solo el 3% regular; regionalmente, en el sur la calificación fue mas alta, siguiendo el centro y norte, respectivamente.

4.5 Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa

La participación del productor se da a través de su incorporación a los órganos de dirección del Programa, también haciendo propuestas referidas a la normatividad y operación, particularmente en mecanismos alternativos para financiar las aportaciones de los productores, y criterios para mejorar la eficiencia del Programa.

Por su parte, los proveedores participan ofertando materiales e insumos, pero en primer término en formar parte del directorio como proveedor del gobierno federal; un aspecto que define más su participación, es el que entrega al apicultor los materiales dando crédito hasta por 45 días, en espera que el Programa le entregue el apoyo. En ocasiones se ve involucrado en las gestiones, también al brindar asistencia técnica asociada a la venta de sus insumos o equipos.

Respecto a la participación de los técnicos, el 52% no se involucró en la planeación del Programa, pero sí en la operación. En la difusión, promoción y orientación a los beneficiarios, su desempeño fue muy bueno, también se les califica bien por su capacidad, en varios casos esta situación se confirma con el conocimiento que tienen los técnicos, respecto a la apicultura estatal y del Programa.

4.6 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores

Los apoyos del Programa sí corresponden a las solicitudes y necesidades de los productores y son congruentes con la situación de la apicultura de las zonas que más los han demandado, esto se comprueba por las respuestas de los productores: para un 90% el apoyo recibido fue para apoyar la actividad que ya realizaba, además lo calificó de buena calidad en un 74%, estos dos indicadores muestran una correspondencia de buen nivel de aceptación.

4.7 Fortalezas y debilidades

El Programa ha sido reconocido como una opción valida por y para los apicultores, pero se debe ubicar en su verdadero desempeño. Al respecto se captaron las siguientes fortalezas y debilidades, señaladas por los mismos beneficiarios del Programa

Las mayores debilidades señaladas en orden descendente de prelación son que los recursos son insuficientes (31%), la radicación de los mismos no es oportuna (19%), los trámites son complicados (10%). Por lo que se refiere a las fortalezas, se destaca que los recursos son un apoyo complementario (44%), permiten producir en mejores condiciones (27%), y sí les ayudó a generar o mantener el empleo en la unidad familiar (15%).

4.8 Evaluación global de la operación del Programa

La operación del Programa es congruente con los objetivos y políticas del Programa Sectorial y mantiene su alineación con la política de federalización.

Los cambios en el diseño de las reglas para conducir el Programa, de los años 2001 al 2002, mantienen en lo fundamental los objetivos de incrementar productividad, producción y la reposición del inventario de colmenas, y se incorpora, con más precisión, el concepto de desarrollo rural y el de que se tenga en cada estado la estratificación de productores.

Se agregan en los objetivos para el 2002, tres conceptos, la productividad de "***las unidades apicolas***", "***elevar la calidad"*** de la miel, y el "***equipamiento productivo***", esto responde a las acciones que ya se estaban desarrollando por el Programa en 2001.

En el ejercicio operativo 2001 se repitió, como en años anteriores, el desfase en los plazos para el cumplimiento de las acciones conforme a las Reglas de Operación, saliéndose de toda programación para cumplir, en tiempo y forma, tanto las metas físicas como las financieras.

Para el otorgamiento de los apoyos se siguen aplicando los mismos criterios, no hay tratamientos diferenciados, por lo menos no se han registrado durante el año 2001. Se

espera que con las nuevas las reglas 2002, y la introducción del concepto *productores de bajos ingresos* se dé una focalización apropiada con apoyos pertinentes al tipo de productor.

El desarrollo de los procesos, según el análisis, indica que para mejorar la operación del Programa, aún se tiene que revisar a detalle, de acuerdo a la reglamentación 2002, los procesos relativos a la instrumentación y ejecución, en esto, se coincidió con la opinión de los todos los entrevistados, así como de los participantes en la encuesta.
El proceso para la difusión es rutinario y de poca profundidad, los beneficiarios no conocen las características del Programa y sus alcances, es necesario que los técnicos que realizan la difusión del Programa informen sobre sus aspectos particulares para que los productores se enteraran directamente y no parcialmente por medio de sus compañeros.

La vinculación con otros programas de la Alianza, debe ser resultado de un proceso de planeación y programación, no de acciones circunstanciales, para que todos los involucrados estén en pleno conocimiento de los programas y como se coordinarán.

La orientación en los requisitos para participar en el Programa y en la elaboración de solicitudes debe ser parte de un proceso, el cual las áreas operativas deben llevar por norma y sistema, como servicio bien definido, para que aún cuando el mismo productor llene su solicitud, se le apoye para que se le simplifique el trámite, y que no tenga que regresar varias veces ante la ventanilla con el consiguiente costo y tiempo.

4.9 Conclusiones y recomendaciones

4.9.1 Conclusiones

El Programa es congruente con el marco de política y objetivos del Programa Sectorial, en lo operativo se ajusta al esquema general para la federalización al quedar bajo los gobiernos estatales la ejecución de las acciones.

La complementariedad con otros programas de la Alianza, es nula o escasa, se va instrumentando circunstancialmente; particularmente, resulta crítica la falta de un mayor vínculo con los programas de Salud Animal, Investigación y Transferencia de Tecnología, y el DPAI. Fuera de la Alianza, el Programa con el que de alguna manera tiene mayor articulación es con el de Combate a la Abeja Africana.

En el nivel nacional se cuenta con algunos estudios y perfiles generales relativos a la apicultura, que pueden servir para desarrollar diagnósticos que brinden el marco de referencia específico para orientar estratégicamente al Programa Apícola de la Alianza; en el ámbito estatal, son pocas las entidades federativas que cuentan con algún estudio de soporte para la planeación.

El uso de las evaluaciones, en el ámbito estatal, es muy relativo; entre las causas que explican esta situación, se tienen las siguientes: no se conocen o no se difunden, no se le tiene confianza a sus recomendaciones, no se cree en ellas porque sus conclusiones son muy repetitivas y extemporáneas. En el nivel federal, las evaluaciones han sido tomadas como referencia para revisar las reglas y hacer ajustes o modificaciones.

Las áreas responsables de la instrumentación y la ejecución del Programa, generalmente se apegan a los lineamientos de las Reglas de Operación. Incorporan dentro del marco de las mismas reglas, ajustes que responden a las demandas de los productores. No obstante, hace falta un mejor sustento con base en un proceso de planeación.

El Programa se ha dirigido principalmente a los ejidatarios y en menor proporción a los pequeños propietarios. En lo regional, la operación se concentra en el sur, seguida del centro y luego la región norte. Los apoyos han sido más para pequeños y medianos productores, que venden su producción principalmente a acopiadores.

El Programa operó en 23 estados en el año 2001, los apoyos en mayor proporción han sido para la región sur, que es en donde se produce el mayor volumen de miel del país; siguiendo la región del centro y en menor cuantía la del norte.

La correspondencia de los apoyos con las necesidades de los productores, aun cuando se está dando en términos aceptables, no refleja necesariamente los requerimientos de la apicultura nacional para un horizonte de planeación de mediano plazo.

Se espera que con la definición del Consejo Agropecuario Estatal como máxima autoridad sectorial, se cubran espacios y tareas de planeación, integración y vinculación programática que permita un mayor ordenamiento a los programas de la Alianza, entre estos al Apícola.

El Programa es ampliamente conocido por el apicultor, no obstante, la difusión del mismo no transmite con claridad sus alcances y contenido, lo que da lugar a deficiencias en la integración de la solicitud de apoyo y menos ágil su atención.

En cuanto al otorgamiento de los apoyos, los responsables del Programa en los estados perciben que se ha hecho más complicada la normatividad, particularmente en lo relacionado con la presentación de Proyecto de Desarrollo o Cédula de Autodiagnóstico.

Asimismo, el seguimiento del Programa presenta serias insuficiencias, pues se limita a un mero registro de las actas de entrega – recepción de los apoyos y del ejercicio de los recursos, dejando de lado el reconocimiento del buen uso de los apoyos y de sus resultados.

4.9.2 Recomendaciones

Para darle una mayor orientación estratégica al Programa, se deben elaborar diagnósticos específicos que permitan trazar las líneas de desarrollo del Programa en el mediano plazo,

que sirvan como referencia para juzgar la pertinencia de las tendencias de la demanda de los productores.

En apoyo a los procesos, en cada entidad federativa se debe revisar con formalidad el arreglo institucional actual y considerar, con detenimiento, si la estructura en operación responde a las necesidades reales de los programas.

Se debe estructurar un eficiente sistema de seguimiento para observar al Programa en sus aspectos normativos, instrumentales y operativos, que ofrezca salidas de información para corregir eficaz y oportunamente su desarrollo.

Un aspecto que debe reiterarse en el contexto de los Convenios de Coordinación es la elaboración de la estratificación de productores, ya que es un elemento necesario para diferenciar la atención y optimizar la asignación de los recursos.

La participación de los productores en el Consejo Estatal Agropecuario, debe ser efectiva, sobre todo para que contribuyan con su visión de la marcha del Programa y propongan, desde su realidad, su enfoque sobre el rumbo del Programa.

Se debe realizar un proceso de análisis sobre las características de los componentes para que en función de su incidencia en el proceso de producción y en la productividad, orientar su manejo estratégico en cantidad, calidad y temporalidad.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Programa

Este capítulo presenta los resultados e impactos del Programa. Para ello se realizó un análisis de los efectos directos e indirectos debidos a su operación. Se analizan los indicadores y variables que evalúan en qué medida los apoyos otorgados han impactado en la capitalización e inversión productiva, en el cambio o innovación en técnicas y proceso productivos, cambios en la producción y productividad, en la integración de cadenas de valor y en la conversión productiva, entre otras. Asimismo, se presentan las conclusiones más relevantes sobre tales resultados y se proponen recomendaciones para imprimirle una mayor eficacia a los apoyos para ampliar los impactos sobre sus beneficiarios.

5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

5.1.1 Cambios en la capacidad productiva

El elemento que califica de manera más directa la incidencia del Programa sobre la capacidad productiva en la apicultura, es el que se refiere a la entrega de colmenas. Durante los últimos cinco años se otorgaron apoyos a un total de 211 mil colmenas, equivalentes al 10% del inventario nacional. Si se considera el rendimiento promedio de ese periodo, que fue de 29 Kg. / colmena, entonces tenemos que el efecto sobre la capacidad instalada es de poco más de 6 mil toneladas de miel. En el año 2001 las colmenas apoyadas fueron 34,460 que, al nivel de productividad registrado en ese año (29 Kg. / colmena), significaron una capacidad adicional de casi mil toneladas.

5.2 Capitalización e inversión productiva

Un indicador relevante sobre el impacto de los apoyos del Programa en la capitalización de la unidad de producción, es el grado en el que indujo la realización de inversiones productivas por parte de los beneficiarios.

En el año 2001, la presencia de inversión adicional es significativa, ya que 51 de cada 100 beneficiarios al nivel nacional, manifestaron haber aportado más de lo que era su parte proporcional obligatoria. La inversión total realizada por ellos, a cuenta de sus recursos, fue de $1.77 por cada $1.00 que recibieron de subsidio.

El comportamiento de este indicador entre regiones, permite apreciar que los productores del norte presentan la más alta propensión a invertir ante el estímulo que representa el apoyo del Programa.

Cuadro 5.2.1. Capitalización e inversión productiva

Indicador	Región			
	Norte	Centro	Sur	Nacional
Presencia de inversión adicional	54%	46%	43%	51%
Respuesta del productor al estímulo para invertir	1.92	0.9	1.76	1.77
Inversión media total	2.92	1.9	2.76	2.77
Respuesta a la inversión federal	5.81	3.79	5.5	5.54

Fuente: encuestas a beneficiarios.

5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

Los apoyos del Programa, en su gran mayoría, se orientan a productores que ya tenían experiencia en el manejo de los componentes recibidos, sólo el 13% de los encuestados al nivel nacional expresó que no tenía experiencia en el uso del componente que se le otorgó, y aún así, un 3% de ellos observó cambio en producción. Por otra parte, quienes notaron cambios en producción debido a cambios en técnicas fue un 69% de los beneficiarios, proporción elevada.

Cuadro 5.3.1 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Presencia de cambio en las técnicas	36	11%	38	13%	37	15%	111	13%
- Frecuencia de cambios en producción debidos a cambio en técnicas	250	74%	220	76%	140	56%	610	69%
- Frecuencia de cambio en técnicas y cambio en producción debidos al apoyo	9	3%	9	3%	12	5%	30	3%

Fuente: encuestas a beneficiarios.

Por lo que se refiere a su comportamiento regional, en el centro y norte, el 75% de los beneficiarios notaron cambios favorables atribuibles al apoyo, en el sur la proporción fue de un 56%, lo que permite apreciar la necesidad de un reforzamiento diferenciado de la asistencia técnica entre regiones.

5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

Los indicadores relacionados con el funcionamiento del bien (colmenas, equipos, centros de acopio, etc.) y de su permanencia como activos en uso para lo que fue otorgado el apoyo, muestran que los valores al nivel nacional y regional, en todos los casos, son por lo menos del 90%. El comportamiento de los indicadores es muy similar entre regiones.

Cuadro 5.4.1 Permanencia y funcionalidad de los apoyos

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Permanencia del apoyo	317	94%	261	90%	234	91%	812	92%
- Presencia del apoyo en funcionamiento	311	92%	262	91%	233	92%	806	92%
- Presencia de calidad en el funcionamiento del bien	306	90%	264	91%	232	92%	802	91%
- Permanencia y sostenibilidad de los apoyos	301	89%	252	87%	229	91%	782	89%
- Índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo	0.91		0.89		0.91		0.90	
- Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo (AC)	0.84		0.85		0.83		0.84	

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas a beneficiarios.

Estos resultados e indicadores muestran que los productores mantienen y sostienen las inversiones con que fueron apoyados, lo que reitera su interés en participar en el Programa y en la confianza en el esquema de co-inversión.

5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

El desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión, atribuibles al Programa, fue referido por el 61% de los beneficiarios encuestados, proporción relativamente alta. Regionalmente, en el sur se registró la menor incidencia, lo que resulta explicable si se atiende al tipo de productor característico de esta región, ejidatarios con pequeñas unidades de producción, con poca inclinación a la adopción de nuevas técnicas de producción.

Cuadro 5.5.1 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Desarrollo de capacidades	0.20		0.16		0.16		0.19	
- Desarrollo global de capacidades técnicas, productivas y de gestión	2	59%	0	0	1	39%	3	36%
- Desarrollo mínimo capacidades técnicas, productivas y de gestión	220	65%	163	56%	127	50%	510	61%

Fuente: encuestas a beneficiarios.

Esto es de llamar la atención porque el apoyo en abejas reina va dirigido justamente al mejoramiento genético y el incremento en productividad, esto da la señal de que es conveniente adoptar medidas para fortalecer o acompañar el otorgamiento de los apoyos con acciones en materia de asistencia técnica especializada.

5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

Los apoyos del Programa han impactado favorablemente la producción y productividad de los apicultores beneficiados al nivel nacional, una proporción relativamente elevada de ellos, 66% y 68%, respectivamente, expresa que ha registrado cambios o espera obtenerlos en esos indicadores.

Con relación a la mejora en la calidad de la miel, únicamente 56% de los beneficiarios reportan cambio favorable o esperan obtenerlo, la diferencia con los indicadores arriba señalados, deja ver que el productor no es muy sensible a la adopción de mejores prácticas de producción y que su preocupación primordial es el volumen de producción y el incremento en rendimiento.

Por otra parte, el cambio simultáneo en producción, productividad y calidad sólo fue reportado por poco más de la mitad de los beneficiarios encuestados, que puede señalarse como un resultado satisfactorio, toda vez que esa combinación encierra dificultades para importantes sectores de apicultores.

Cuadro 5.6.1. Frecuencia y presencia de cambios en productividad, producción y calidad

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Frecuencia de cambios en productividad	247	73%	208	72%	140	56%	595	68%
- Presencia de cambios en producción	236	70%	202	70%	141	56%	579	66%
- Presencia de cambios en la calidad del producto	186	55%	190	66%	118	47%	494	56%
- Frecuencia de cambio simultáneo en producción, productividad y calidad	178	53%	185	64%	112	44%	475	54%

Fuente: encuestas a beneficiarios.

La expresión regional de los indicadores analizados muestra que en el sur se tienen los resultados menos favorables, en tanto que la región centro exhibe un mejor balance al tener la mayor frecuencia de beneficiarios que registraron cambio simultáneo en producción, productividad y calidad. Esta situación llama a preocupación porque la región sur es el motor principal de las exportaciones del país y porque las oportunidades para lograr una mayor participación en el mercado internacional, dependen en buena medida de una calidad sostenida en la miel.

5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción

La frecuencia de cambio positivo en el ingreso, ya sea generado o esperado, proveniente de las actividades en las que se utilizó el apoyo de la Alianza, específicamente en cuántos beneficiarios reconocieron este cambio, es elevada, el promedio nacional alcanzó un 45%, observando el valor más alto en la región centro.

Es importante observar que en la región sur se registra una mayor sensibilidad del ingreso ante variaciones en el apoyo gubernamental, por cada 1% de incremento en éste, el ingreso de los beneficiarios aumenta 0.31%, este comportamiento se explica porque en esa región se tuvieron buenos precios de la miel, motivados por el repunte de las cotizaciones internacionales en el segundo semestre del 2001. En las otras regiones, este indicador es un poco menor, en virtud de que la mayor parte de la producción se destina al mercado interno, en el que los precios fueron relativamente menores a los pagados por los exportadores.

Cuadro 5.7.1 Cambio en ingreso de la unidad de producción

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Frecuencia de cambio en el ingreso	153	45%	151	52%	75	30%	379	45%
- Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo	0.22%		0.25%		0.31%		0.24%	
- Crecimiento porcentual del ingreso	57%		70%		93%		65%	

Fuente: encuestas a beneficiarios.

El ingreso de los beneficiarios mostró un considerable incremento al nivel nacional, del 65%, como resultado del doble efecto del aumento en volúmenes de producción y buenos precios, particularmente en el mercado externo. El mejor desempeño de la región sur se debe en gran parte a este último factor.

5.8 Desarrollo de cadenas de valor

Al nivel nacional, el desarrollo de cadenas de valor en términos de las actividades previas a la producción de miel (adquisición de insumos) y en actividades posteriores a la producción primaria (transformación, comercialización y acceso a información de mercados), es poco significativo, en consideración a que las estructuras de producción y comercialización predominantes, tienen como eje la oferta / demanda de miel sin transformación. En una escala de 0 a 1 el indicador general es de 0.48, y en gran parte está determinado por el peso de las primeras etapas del proceso productivo.

Desde luego, se perciben contrastes entre regiones, así, el modelo exportador, característico de la región sur, muestra claramente que la forma como está organizada la actividad hace poco relevante la transformación de productos o el acceso a información de mercado. En tanto que, en las regiones norte y centro, se percibe un mejor balance entre los componentes de la cadena de valor, ello por la vocación que los mismos productores le han ido imprimiendo a su actividad.

Cuadro 5.8.1. Desarrollo de cadenas de valor

Indicador	Región			
	Norte	Centro	Sur	Nacional
- Índice de acceso a insumos y servicios	0.15	0.26	0.08	0.18
- Índice de postproducción y transformación	0.13	0.19	0.08	0.14
- Índice de comercialización	0.12	0.09	0.11	0.12
- Índice de información de mercados	0.05	0.03	0.00	0.04
- Índice general de desarrollo de la cadena de valor	0.45	0.57	0.27	0.48

Fuente: encuestas a beneficiarios.

Esta situación aporta elementos para una proyección del desarrollo apícola nacional y regional, en el que se propongan las líneas estratégicas para ordenar de manera más efectiva los apoyos que el Programa deberá otorgar.

5.9 Contribución al empleo

El impacto del Programa en la generación de empleo dentro de la unidad de producción, presenta incrementos de moderados a bajos, ello porque los apoyos se dirigen fundamentalmente a pequeños y medianos apicultores, cuya actividad es complementaria y se basa en el empleo de mano de obra familiar. Apenas una cuarta parte de los beneficiarios manifestó incremento en el empleo, el cual fue de 1.16 empleos por unidad de producción.

Cuadro 5.9.1 Contribución al empleo

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo	11%		10%		20%		17%	
- Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo	54	16%	63	22%	76	36%	193	25%
- Efecto total sobre el empleo en la unidad productiva	2.13		1.9		2.13		1.16	
- Arraigo de la población debido al apoyo	7%		6%		7%		7%	

Fuente: encuestas a beneficiarios.

En cuanto al arraigo de la población debido al apoyo, este es muy bajo, del 7%, fundamentalmente porque la actividad es secundaria para la mayor parte de los beneficiarios del Programa.

5.10 Conversión y diversificación productiva

La conversión productiva en el ámbito de la apicultura no es un renglón que se presente como una práctica que la caracterice. Solamente uno de cada diez beneficiarios expresó haber realizado cambios de especie o de actividad debidos a su participación en el Programa.

5.11 Efectos sobre los recursos naturales

La apicultura es una actividad productiva que contribuye a mejorar y preservar el medio ambiente. Para el 51% de los beneficiarios encuestados los apoyos del Programa indujeron un cambio favorable sobre los recursos naturales, principalmente porque permitieron un control biológico de plagas y la disminución de quemas y talas.

Para un 6% de los beneficiarios los efectos sobre los recursos naturales fueron desfavorables, básicamente debidos a la deforestación y el mayor uso de agua.

5.12 Desarrollo de organizaciones económicas de producción

Los apoyos otorgados por el Programa están propiciando la constitución de grupos, particularmente con el propósito de acopiar y comercializar en volúmenes de mayoreo.

Los beneficiarios que señalaron haber participado en la constitución de un nuevo grupo con la finalidad de obtener el apoyo, tuvieron una mayor incidencia en la región sur, lo que indica una buena señal en la capacidad de inducción de los apoyos para avanzar en la organización de productores.

Cuadro 5.12.1 Formación y fortalecimiento de organizaciones de productores

Indicador	Región							
	Norte		Centro		Sur		Nacional	
- Participación en la constitución de nuevos grupos gracias al apoyo	73	60%	79	70%	52	72%	204	67%
- Consolidación de grupos	87	72%	84	74%	37	51%	208	68%

Fuente: encuestas a beneficiarios.

En cuanto a la consolidación de grupos, aunque el Programa en términos relativos apoyó poco los componentes para el acopio, el porcentaje de grupos que recibieron algún tipo de apoyo para el fortalecimiento de la organización es bastante significativo en las regiones.

5.13 Protección y control sanitario

Un indicador estratégico por su incidencia sobre la productividad de las abejas y el nivel tecnológico de la unidad de producción, es el control de plagas y enfermedades en el apiario.

Al nivel nacional, sólo el 52% de los beneficiarios realizó aplicaciones sanitarias con rigurosidad, registrando la menor proporción en la región sur, con únicamente el 17%, lo que puede derivar en riesgos de repunte de la parasitosis (Varroasis).

Cuadro 5.13.1. Control y protección sanitaria

Indicador del perfil del beneficiarios individual	Beneficiarios							
	Zona Norte		Zona Centro		Zona Sur		Nacional	
- Sin control	1%	2	1%	3	8%	21	3%	26
- Parcial	27%	92	21%	61	58%	147	34%	300
- Riguroso, acorde a normas sanitarias	58%	197	76%	221	17%	43	52%	461
- No aplica	14%	48	1%	4	16%	41	11%	93
Total	**100%**	**339**	**99%**	**289**	**99%**	**252**	**100%**	**880**

Fuente: encuestas a beneficiarios.

5.14 Investigación y transferencia de tecnología

La participación de los beneficiarios en actividades vinculadas a la transmisión de conocimientos técnicos es muy escasa, en el mejor de los casos, apenas uno de cada tres beneficiarios asistió a pláticas, talleres o eventos de capacitación. Esta situación registra severos contrastes entre regiones, dejando ver que la posición más pobre se manifiesta en el sur.

Las implicaciones de lo anterior, difícilmente pueden exagerarse, especialmente si se considera que el avance en producción, productividad y calidad, demanda de una acción sistematizada y planificada en componentes estratégicos, como la abeja reina mejorada o comercial, los tratamientos contra la parasitosis y las colmenas tecnificadas.

Cuadro 5.14.1. Investigación, transferencia y adopción de tecnología

Actividad	Ha participado				
	Región Norte	Región Centro	Región Sur	Nacional	
Asistió a demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías productivas	43	70	20	133	15%
Giras de intercambio tecnológico o días de campo	23	52	25	100	11%
Pláticas, talleres o eventos de capacitación	112	147	28	287	33%
Participó en otras actividades	17	21	12	50	7%

Fuente: encuestas a beneficiarios.

5.15 Conclusiones y recomendaciones

El Programa ha tenido un efecto muy positivo en la capacidad productiva de la actividad al haber permitido a sus beneficiarios registrar cambios en producción, tal resultado se ha

dado, fundamentalmente, por el lado de la adición en el número de colmenas, más que por el incremento en rendimientos por acciones en mejoramiento genético (abejas reina) y tratamientos contra la Varroasis que, a su vez, tienen impacto en una mayor calidad. Esta tendencia, si bien en los inicios del Programa contribuyó a restituir el inventario de colmenas, debe ser corregida para dar pie a un aumento sostenido de la productividad, basado en los dos últimos componentes.

El esquema de apoyos en el que ha operado el Programa, ha tenido un importante efecto de inducción de la inversión por parte de los beneficiarios. Aquí, es importante que se procure que ese esfuerzo de inversión tenga una distribución más balanceada entre los elementos que integran la cadena productiva.

La mayoría de los beneficiarios del Programa son apicultores que ya tenían experiencia en el manejo del componente que recibieron, lo que determinó que una proporción relativamente alta registrara cambios en producción debidos a cambio en técnicas.

La permanencia de los componentes apoyados en la unidad de producción es elevada en todas las regiones, lo que manifiesta que los productores están haciendo un uso adecuado de ellos y su funcionamiento es considerado satisfactorio.

Las capacidades técnicas y productivas de los apicultores, atribuibles al Programa, son de poca significación, y se concentran esencialmente en nuevas técnicas de producción, dejando en un plano secundario las relacionadas con la administración y gestión local. Esta es un área particularmente relevante para el diseño de una estrategia basada en productividad, por ello, es necesario que se potencien todos los apoyos que ofrece Alianza en materia de asistencia técnica, en especial, el mejor aprovechamiento del Programa DPAI.

El desempeño del Programa en términos de impactos sobre la producción y productividad ha sido significativo, si bien muestra debilidad en cuanto a procurar una mayor calidad de miel, esto puede entenderse si se reconoce que el énfasis ha estado puesto en los componentes que inciden sobre los volúmenes de producción. Al respecto, se estima conveniente impulsar un mejor balance entre componentes, que favorezca un mayor uso de abejas reina y tratamientos acaricidas.

Por el lado de los ingresos, la confluencia de cambios favorables en la producción y buenos precios en el mercado, especialmente en el de exportación, propició un elevado impacto para casi la mitad de los beneficiarios del Programa. Este tipo de resultados es conveniente que se analicen en un contexto más amplio del posicionamiento de mercado y la competitividad de la oferta nacional; se recomienda que la SAGARPA promueva la realización de estudios en este sentido y los difunda ampliamente.

El desarrollo de cadenas de valor en el caso de la apicultura, es incipiente, ello porque una parte importante de la producción tiene salida al mercado sin mayores niveles de transformación y a través de acopiadores, como es el caso de las exportaciones de la región

sur del país. Solamente en las primeras etapas del proceso productivo se registran avances en el desarrollo de la oferta de más y mejores insumos, como ocurre en la producción de abeja reina por parte de algunos productores con mayor grado de integración o, como en el caso de productores del centro del país que han empezado a desarrollar derivados de la miel (polen, propóleo, jalea real, etc.). Estos elementos son importantes de considerar en la orientación de apoyos en función de realidades específicas en cada región.

En cuanto al impacto del Programa en la generación de empleo, en general se observa una baja incidencia, al registrar una tasa de incremento debido al apoyo del 17%. Esto es así porque la apicultura es una actividad complementaria que descansa, básicamente, sobre el trabajo del núcleo familiar.

El Programa está propiciando la constitución de grupos particularmente con el propósito de reunirse para el acopio y la comercialización en volúmenes de mayoreo, algunos otros para la elaboración de productos derivados de la miel; la consolidación de grupos es más que significativa en las regiones centro y norte, en la región sur éste impacto ha sido más moderado. A este respecto es importante que se potencie la fuerza de inducción de los apoyos para el desarrollo y consolidación de organizaciones de productores, ello puede lograrse si se dirige un esfuerzo sistemático de orientación y, posiblemente, de mayores apoyos en comparación al que se otorga a productores en lo individual; las Reglas de Operación 2002 ya incluyen este tipo de criterio, pero valdría la pena revisar su efectividad.

Finalmente, un tema de enorme trascendencia estratégica por sus implicaciones sobre la sustentabilidad de la producción y el logro de mayores niveles de calidad de la miel, es el de los controles sanitarios. En este ámbito, preocupa que apenas una mínima proporción de los beneficiarios lleve controles rigurosos. Aquí, es necesario insistir en el fortalecimiento de la culturización de extensos grupos de pequeños productores para que adopten prácticas sanitarias, una posibilidad es que se establezca condicionalidad en la entrega de apoyos para colmenas a la aplicación de tratamientos contra la Varroasis. En igual sentido, es imperativa una estrecha coordinación con el Programa de Salud Animal de la Alianza, para llevar a cabo campañas efectivas contra ese parásito.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones, resultantes de la evaluación global realizada sobre los procesos e impactos del Programa Apícola del 2001.

6.1 Conclusiones

6.1.1 Acerca del diseño, planeación y operación del Programa

El diseño general del Programa resulta apropiado para atender los distintos aspectos de la producción apícola, la oferta de componentes se ha venido ampliando para satisfacer la demanda de los apicultores, si bien ha faltado un marco general de orientación estratégica del Programa.

Los objetivos del Programa de incrementar la producción y productividad, tienen plena vigencia, entre otras razones porque la africanización de las colmenas, en términos genéticos, está radicada y diseminada en el país, esto es que "llegó para quedarse"; y, en cuanto a la Varroasis, está caracterizada como endémica, por lo que debe ser motivo de un combate permanente y sistémico, por lo menos con aplicaciones dos veces al año.

La población objetivo del Programa es muy abierta, prácticamente en ningún estado se han desarrollado estudios de estratificación que den la pauta para establecer un tratamiento diferenciado entre tipos de productor. En las Reglas de Operación 2002 se introduce el criterio de *productores de bajos ingresos*, que abre la posibilidad de una focalización más apropiada.

La apicultura en la mayoría de las entidades federativas es considerada poco relevante dentro de las actividades pecuarias; está prácticamente ausente en los planes estatales y en los programas sectoriales. En algunos estados se le asigna cierta importancia pero, en ningún caso, alcanza un estatus de actividad prioritaria.

La ausencia de un soporte de planeación que oriente estratégicamente las acciones del Programa, es notoria, al observar las grandes variaciones en los recursos presupuestados y ejercidos en cada año, y aun más, esto se confirma al analizar el comportamiento de los componentes programados y realizados.

Los componentes más solicitados, están relacionados con el incremento del inventario de colmenas y para fortalecer la infraestructura productiva, esto se explica, porque el productor busca capitalizarse y deja en un plano secundario el acceso a apoyos que se consumen en un ciclo de producción.

La correspondencia entre los apoyos otorgados y las necesidades de los productores se da en gran parte como el resultado de que la programación de las acciones se nutre de lo que éstos solicitaron en el último año. No obstante, ello no significa que la orientación sea la más conveniente para la consolidación y desarrollo de la apicultura nacional en el mediano y largo plazo.

En cuanto al otorgamiento de los apoyos, las instancias operativas en los estados, reconocen que los cambios en las Reglas de Operación, del 2001 al 2002, han propiciado una mayor claridad y transparencia en el ejercicio de los recursos, pero también una mayor complejidad en los trámites para el acceso al Programa.

6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa

El Programa Apícola ha contribuido al fortalecimiento de la capacidad productiva mediante el incremento en el inventario nacional de colmenas, propiciando una vía de crecimiento con base en el aumento de la producción. Tal circunstancia deja ver la existencia de importantes márgenes de acción para impulsar la producción de miel en cantidad y calidad durante los próximos años, si se logra un mayor impulso en áreas clave como el mejoramiento genético (abejas reina) y tratamientos contra la parasitosis.

El mayor número de beneficiarios del Programa se ubica en la región sur del país, en donde predominan los ejidatarios; la apicultura en esta región es una actividad complementaria, el productor típico tiene un máximo de 20 a 30 colmenas. Se trata de una apicultura muy atomizada y con un bajo nivel técnico, su expectativa se centra en producir más para la exportación.

En la región centro, los beneficiarios, son mayoritariamente pequeños propietarios, con una buena integración y organización, los apicultores representativos tienen en promedio 50 colmenas. En esta región se encuentran apicultores innovadores con un sentido de empresa definido; el Programa los está motivando para producir más y mejor y desarrollar otros productos (jalea real, polen, propóleo, etc.).

En la región norte, los beneficiarios son ejidatarios y pequeños propietarios, están consolidando su sentido empresarial, aumentando sus inventarios en colmenas, la capacidad de la infraestructura de acopio, y la diversificación hacia productos derivados de la miel.

El Programa es ampliamente reconocido por los apicultores como un mecanismo que les permite realizar inversiones para el desarrollo de sus actividades productivas que, de no haber contado con el apoyo, difícilmente las hubieran hecho. El efecto de inducción del apoyo es significativo, casi la mitad de los beneficiarios realizaron inversiones adicionales al monto de su participación obligatoria, lo que se traduce en una mayor capitalización de sus unidades de producción.

El Programa ha dirigido mayoritariamente sus apoyos a productores que ya tenían experiencia en el manejo del componente recibido, ello propició que una proporción significativa registrara cambios favorables en la producción. No obstante, el desarrollo de nuevas capacidades es más bien pobre y se concentra en aspectos técnicos de la producción.

Los impactos favorables del Programa en términos de producción y productividad alcanzan a una proporción significativa de beneficiarios, si bien en términos de calidad el resultado fue menos satisfactorio. Esta situación muestra que para un sector todavía amplio de productores, la adopción de mejores prácticas de producción y sanidad no representa una prioridad.

El cambio positivo en el ingreso de la unidad de producción fue muy significativo para casi la mitad de los beneficiarios del Programa, fundamentalmente determinado por el alza de los precios de la miel durante el segundo semestre de 2001.

En cuanto al desarrollo de las cadenas de valor, los impactos del Programa son limitados, fundamentalmente porque las estructuras oferta / demanda predominantes en amplias zonas del país, se caracterizan por la comercialización de la miel sin ningún proceso de transformación. Esto es particularmente claro en el caso de la exportación, en donde el esquema imperante es la recepción de miel en tambos, en los centros de acopio de los agentes representantes de los exportadores.

Finalmente, es importante señalar el efecto positivo de los apoyos sobre la integración de grupos de productores para establecer centros de acopio que les permitan acudir en mejores condiciones a la comercialización de su producción.

6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de recursos del Programa

A la apicultura se le da una importancia menor, tanto en el ámbito federal, como estatal, no obstante que genera 400,000 empleos por cosecha y mantiene con ocupación permanente a 40,000 productores. En términos económicos, representa un valor de la producción de 996 millones de pesos en miel, más 80 millones provenientes de la venta de cera.

La asignación de los recursos no se da como el resultado de una estrategia explícita de definición de prioridades entre regiones, componentes y tipo de productores, ello es más bien el resultado de factores inerciales de la disponibilidad de recursos y el comportamiento de la demanda de apoyos en ejercicios anteriores.

6.1.4 Coherencia del Programa con las políticas sectoriales, articulación con otros programas de la Alianza y con otros instrumentos de la política sectorial

El Programa guarda congruencia con las líneas de política sectorial y se enmarca en el proceso general de la federalización al dejar en manos de las instancias operativas estatales su instrumentación y ejecución puntual.

La vinculación o coordinación del Programa Apícola con otros programas de la Alianza, es muy pobre o inexistente, ello resulta particularmente crítico en términos de las acciones encaminadas al combate de la Varroasis, en la atención de las necesidades de investigación y transferencia de tecnología, y en una más apropiada asistencia técnica. Asimismo, se registra incongruencia en los criterios de operación entre este Programa y el PADER (PAPIR).

La vinculación con otros instrumentos clave de la política sectorial, como el financiamiento, se da en un plano muy general, pues en lo específico hay restricciones importantes para acceder al crédito o a fondos de capital de riesgo.

6.1.5 Fortalezas y debilidades

Con base en los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios federales y estatales, a los resultados de las encuestas a apicultores beneficiarios, y de los estudios de caso, se han identificado las siguientes fortalezas y debilidades del Programa.

Fortalezas:

- El Programa tiene una amplia aceptación y reconocimiento por parte de los apicultores.
- Se le identifica como fuente de apoyo complementaria y fundamental, y una motivación para sus inversiones, porque de no ser por el Programa muy probablemente no las hubiesen realizado.
- Está contribuyendo a superar la africanizacion y la Varroasis, con indicios favorables de efectos en la producción y productividad.
- Ha permitido presentar a la apicultura como una actividad social y económicamente rentable y está apoyando la capitalización de la unidad de producción.
- Propicia la forma de trabajo en grupo, principalmente familiar.

Debilidades:

- La falta de un sustento para la planeación, que le dé referencia a la situación de la apicultura al nivel estatal y regional, para una mejor orientación a las acciones del Programa.
- Los recursos asignados económicos son insuficientes, en relación con el número de solicitudes, de apicultores, de sus necesidades, pero sobre todo, de las potencialidades de la actividad productiva.
- Aún cuando los efectos positivos del Programa al nivel del apicultor son reconocibles, al nivel agregado no es aún posible medir el impacto directo atribuible al Programa.

- La coordinación y vinculación con otros programas como salud animal, investigación y transferencia de tecnología y asistencia técnica es prácticamente nula.
- La estructura administrativa para la instrumentación y operación del Programa en la mayor parte de los estados es débil.
- Las áreas operativas del Programa reflejan en su desempeño, poca motivación, derivada de la incertidumbre generada por la dualidad de su relación y dependencia institucional e indefinición administrativa.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Para mejorar el diseño y la planeación del Programa

El Programa requiere el establecimiento de un marco estratégico nacional de mediano plazo, que defina el rumbo y la temporalidad de los apoyos, sobre la base de las especificidades de cada región en cuanto a su nivel de desarrollo, potencialidad y características de los distintos estratos de productores. Esa definición la debe proveer la SAGARPA en un ejercicio participativo con los distintos agentes que intervienen en la actividad y consensuado con los gobiernos estatales.

El plan estratégico sería el referente obligado para la programación – presupuestación anual dentro del Convenio de Coordinación con cada entidad federativa, indispensable para la asignación de los recursos fiscales, y sujeto a un seguimiento continuo y evaluación permanente, para hacer los ajustes pertinentes con oportunidad.

6.2.2 Para incrementar los impactos del Programa

Sobre la base de las particularidades de cada región, se sugiere actuar de manera selectiva y diferenciada en el apoyo preferente a componentes que induzcan mayores incrementos en productividad y fortalezcan la infraestructura para la comercialización.

El enfoque que se propone contiene las siguientes líneas de acción:

a) Reforzamiento de la protección y control sanitario rigurosos, con una o dos aplicaciones anuales de tratamientos contra la Varroasis. Se recomienda que ésta sea una condicionante para acceder a cualquier otro tipo de apoyo. Estas acciones deben encuadrarse como Campaña Nacional dentro del Programa de Salud Animal.

b) Impulso a la cultura de calidad (tema altamente sensible en el mercado de exportación). Ello debe apoyarse en la provisión de un servicio de asistencia técnica especializado, a través de una integración fuerte con el Programa DPAI.

c) Impulso en mayor medida a la integración de grupos de productores para establecer centros de acopio. Se recomienda acentuar la inducción a la organización mediante

mayores apoyos; en este ámbito puede resultar muy benéfica la vinculación con DPAI.

d) Impulso a la producción de abeja reina para fortalecer el mejoramiento genético y la elevación de rendimientos. Aquí se sugiere identificar experiencias exitosas de productores en el centro del país y promover su réplica en otras regiones.

e) Cuando se trate de proyectos que encierren una mayor complejidad organizativa, como pudieran ser los centros de acopio, o la integración productiva, que demandan:
   - Un proyecto productivo integral, que incluya el plan del negocio
   - Un capital suficiente para lograr un impulso inicial de largo aliento
   - La integración de un conjunto de unidades de producción en un conglomerado que le genere economías de escala y potencie sus capacidades de gestión y comerciales.
   - Un acompañamiento profesional de la gestión de la empresa, para superar las dificultades propias de la etapa inicial del negocio y para procurar apoyos institucionales.

Se considera que el modelo DPAI puede actuar como eje articulador de este tipo de proyectos, en virtud de que el promotor DPAI tiene como funciones: a) identificar y aglutinar a grupos de productores (que pueden constituir un conglomerado en una región de producción); b) elaborar proyectos productivos viables para las unidades de producción consideradas; c) dar asistencia técnica para atender los problemas cotidianos que surjan en la operación; y, d) asesorar a los productores en la identificación y consecución de apoyos institucionales (Alianza para el Campo, crédito, transferencia de tecnología, apoyos a la comercialización, etc.) para impulsar sus proyectos productivos.

Posiblemente el DPAI en su actual grado de desarrollo no esté en aptitud de realizar todas estas funciones de manera íntegra, pero se le podría hacer evolucionar aceleradamente para cumplir gradualmente con esa delicada y trascendente misión.

Sugerimos dar prioridad a los Grupos DPAI para acceder al Programa, con lo que se estaría actuando consistentemente para fortalecer ese eje articulador y mandando señales a los productores y otros actores sobre esta estrategia.

6.2.3 Para una asignación más eficiente de los recursos

En el contexto de las anteriores recomendaciones, aquí se sugiere establecer una focalización de los apoyos, basada en el tamaño, nivel de desarrollo, forma de trabajo, grado de capitalización y relación con el mercado, de los productores, para con base en este perfil de referencia, orientar el otorgamiento de apoyos del Programa. Los estudios de

estratificación que serían la base para esta focalización, deben ser impulsados por la SAGARPA para que los realicen los gobiernos de los estados.

6.2.4 Para mejorar la eficiencia operativa

Es conveniente instrumentar algunas acciones que refuercen a las estructuras normativas y operativas en el conocimiento del Programa y sus Reglas de Operación, para que se apliquen más eficientemente. En este sentido, se sugiere la realización de talleres y seminarios al inicio, a la mitad y al término del ejercicio anual, en los que participen las áreas normativas y operativas, las organizaciones de productores y los municipios, con el propósito de lograr un mejor conocimiento del Programa, de las reglas de operación actuales, y que se conozcan los participantes.

6.2.5 Para una mejor adecuación al proceso de federalización y descentralización

Un aspecto de primer orden, es superar la relación de dualidad administrativa-funcional, de los DDR's y CADER's, áreas operativas esenciales, responsables de promover, difundir y recibir las solicitudes. Estos deben pasar a ser, funcional y administrativamente, parte de la estructura del gobierno estatal.

Se recomienda tomar de referencia, experiencias de esquemas como los que ya están funcionando en algunos estados, con instancias municipales y regionales operativas, como parte del proceso de descentralización y municipalización, lo que les está permitiendo agilizar el Programa.

6.2.6 Para una mayor y mejor participación de los productores

La participación de los productores debe propiciarse en los diversos ámbitos e instancias que involucra el proceso mediante el cual se instrumenta la operación del Programa. Se sugiere que, al menos, haya un representante de los apicultores como miembro de la COTEGAN, en otros casos, también asistir a las reuniones de Comités y Consejos, en todo caso debe formalizarse en cuáles deberán ser miembros titulares y permanentes.

Otro ámbito de participación, es en los comités operativos municipales, en este nivel debe asistir el mayor número de representantes locales de las organizaciones, a reuniones de promoción y difusión, talleres de capacitación y realimentación, entre otros.

6.2.7 Para mejorar la articulación y desarrollar sinergia con otros programas de la Alianza para el Campo y otros instrumentos de la política sectorial

La articulación se debe dar como un elemento esencial del ejercicio de planeación normal, el cual debe observarse y cumplirse con la obligatoriedad que establece el marco normativo institucional respectivo.

Así, el diseño de las acciones para la coordinación con otros programas e instrumentos, debe ser función y responsabilidad directa y única, de la instancia institucional que el gobierno del estado defina para administrar y operar el Programa Apícola.

Las bases y los términos de coordinación con las campañas de salud apícola, investigación, mejoramiento genético, entre otros, deben llevarse al seno de los comités y comisiones del Consejo Estatal Agropecuario, para establecer los compromisos de cumplimiento con quienes operarán en específico las acciones del programa.

Bibliografía

Centro de Estadística Agropecuaria. Situación Actual y Perspectiva de la Producción Apícola. 1990-2000. México, D.F. 2001 SAGARPA.

Claridades Agropecuarias, un Horizonte acerca del Mercado Agropecuario 1992 Revista Num. 04. La Producción de Miel en México.

Coordinación General de Delegaciones. Dirección General de Control Operativo. Avances Físicos de los Programas de la Alianza para el Campo 2001. SAGARPA.

Estudios Estatales de Evaluación "Programa Apícola 2001". SAGARPA-FAO.

Guía Metodológica para la Evaluación del Programa Apícola 2001.

Informe Nacional, Evaluación de la Alianza para el Campo, Programa de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Sanidad Agropecuaria y Transferencia de Tecnología. SAGARPA-FAO/NAL/2000.

Manual de Buenas Prácticas de Manufactura de Miel. SAGARPA-UNAM. Unión Nacional de Apicultores, Consejo Regulador de la Miel A.C. Asociación Nacional de Exportadores de Miel de Abeja, Asociación Nacional de Médicos Veterinarios Especialistas en Abejas A.C. Rucker de México, Dipronsa. Versión del 7 de mayo de 2002.

Manual de Buenas Prácticas de Protección de Miel. SAGARPA-UNAM. Unión Nacional de Apicultores, Consejo Regulador de la Miel A.C. Asociación Nacional de Exportadores de Miel de Abeja, Asociación Nacional de Médicos Veterinarios Especialistas en Abejas A.C. Rucker de México, Dipronsa. Versión del 7 de mayo de 2002.

Modificación a la Norma Oficial Mexicana, NOM-002.200-1994, Actividades Técnicas y Operativas Aplicables al Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana. Diario Oficial Miércoles 25 de abril de 2001.

Norma Oficial Mexicana NOM-001-200-1994. Campaña Nacional contra la Vorroasis de las Abejas. Diario Oficial, Miércoles 25 de abril de 2001. SAGARPA

Normas de Operación de la Alianza para el Campo.2001. SAGARPA-FAO.

Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis (Fomento Agrícola, Fomento Pecuario y Desarrollo Rural). FAO 2002.

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002- 2006. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana. Manual Operativo 1998. SAGARPA.

Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. SAGARPA

Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, Diario Oficial Viernes 15 de marzo 2002.

Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002, Diario Oficial Jueves 15 de marzo 2001.

Reporte Nacional del Programa Apícola 2000 y 2001. SAGARPA-FAO.

Situación Actual y Perspectivas de la Producción Apícola en México 1990-2001. SAGARPA.

Anexos

Cuadro Anexo 1-1. Producción de miel por estado 1993-2000
(Toneladas)

Estado	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Aguascalientes	208	257	177	194	159	249	26	159
Baja California	0	0	0	200	198	132	234	245
Baja California Sur	145	197	212	250	201	187	175	237
Campeche	5,454	4,050	3,706	3,213	2,950	4,799	4,397	7,593
Coahuila	145	150	164	65	163	68	76	239
Colima	1,065	1,070	1,075	1,065	559	509	473	481
Chiapas	3,000	3,000	3,050	3,146	2,674	2,893	3,112	2,520
Chihuahua	774	449	218	364	638	320	480	500
Distrito Federal	114	100	70	197	113	185	100	100
Durango	449	390	302	505	464	221	361	421
Guanajuato	962	1,040	1,050	1,097	861	1,147	500	247
Guerrero	4,436	3,945	3,933	918	3,868	4,497	5,899	4,356
Hidalgo	1,605	1,729	1,312	1,290	1,223	1,093	972	818
Jalisco	7,718	7,304	4,344	5,212	6,065	6,091	5,004	5,916
México	851	834	794	793	801	814	829	768
Michoacán	1,887	1,816	1,708	1,786	1,976	1,591	1,812	1,903
Morelos	600	687	475	181	541	900	885	141
Nayarit	639	571	463	515	563	509	655	542
Nuevo león	525	491	500	502	430	420	420	430
Oaxaca	2,479	2,494	2,011	2,598	1,837	1,776	2,039	2,128
Puebla	2,333	2,354	2,001	2,269	2,939	3,207	2,200	3,103
Querétaro	374	390	185	141	98	115	117	90
Quintana Roo	2,910	2,550	2,700	2,640	3,888	2,941	3,164	3,627
San Luis Potosí	1,249	1,288	1,052	1,390	964	900	982	794
Sinaloa	1,920	1,538	942	682	912	1,165	1,413	1,546
Sonora	807	781	805	920	691	808	530	353
Tabasco	372	328	244	80	86	118	114	120
Tamaulipas	884	632	786	760	706	630	609	595
Tlaxcala	250	454	236	335	335	362	371	413
Veracruz	4,952	5,000	4,146	4,458	4,592	4,658	5,669	5,909
Yucatán	10,642	8,638	8,400	9,250	10,302	9,615	9,980	11,040
Zacatecas	2,224	1,905	2,167	2,164	1,884	2,377	1,725	1,601
Total	**61,973**	**56,432**	**49,228**	**49,180**	**53,681**	**55,297**	**55,323**	**58,935**

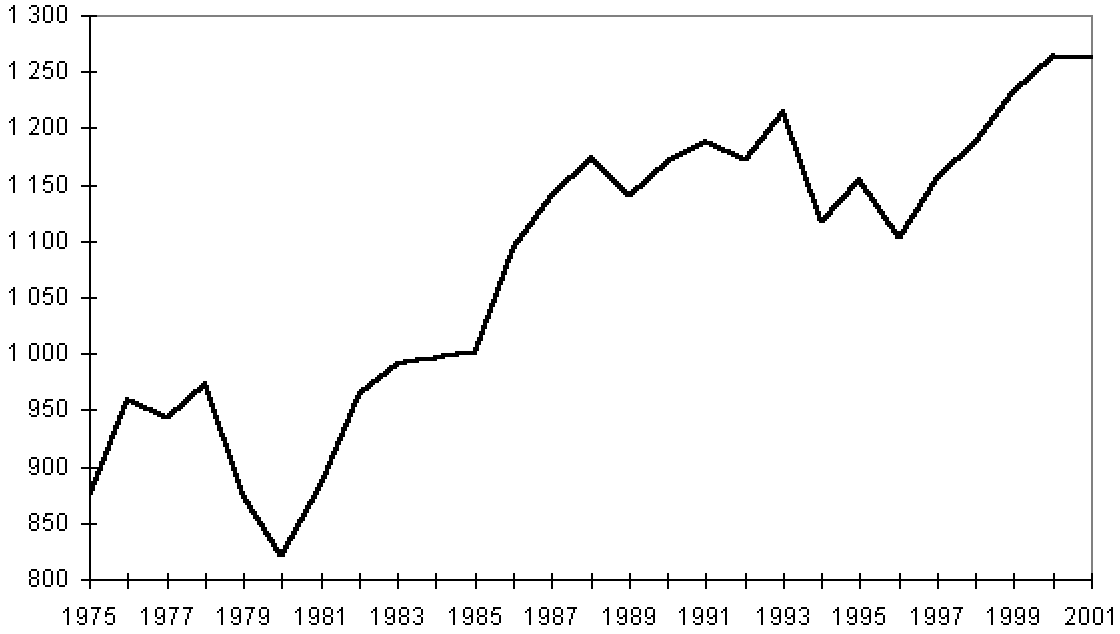
Fuente: Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera. SIAP-SAGARPA.

Cuadro Anexo 1-2. Producción mundial de miel por país
(miles de toneladas)

País/año	1997	1998	1999	2000	2001
China	215	211	236	252	256
Ex URSS	136	134	132	124	125
USA	89	100	94	100	100
U.E.	106	109	117	112	111
Argentina	75	75	93	98	90
Turquía	63	67	71	71	71
Ucrania	58	59	55	52	52
México	54	55	55	59	56
India	51	51	51	52	52
Canadá	30	46	37	31	32
Australia	27	22	19	19	19
Brasil	19	18	19	22	20
Hungría	16	17	16	15	16

Fuente: Apiservices. International Honey Market

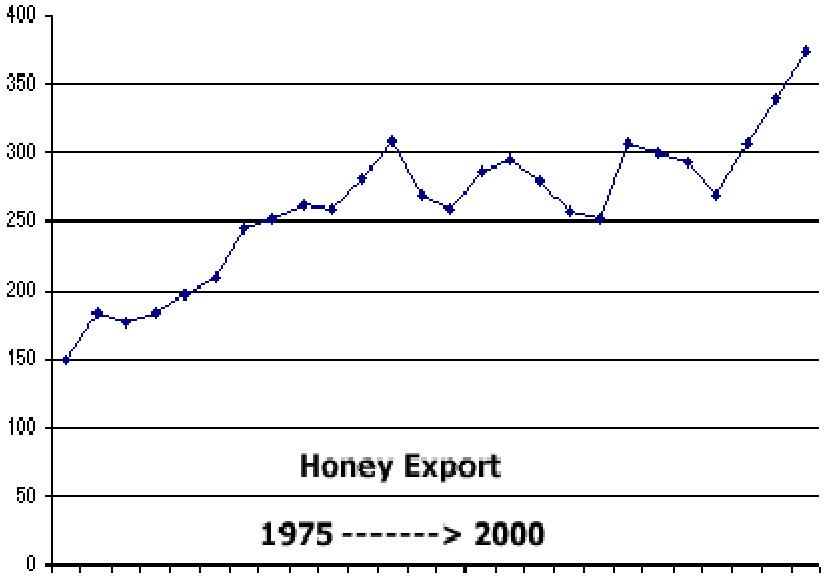
Gráfica Anexo 1-1. Producción mundial de miel
(miles de toneladas)



Continente / año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
África	109	117	129	131	138	142	140	139	141	144	145
América del Norte y Central	222	216	223	195	183	174	189	218	201	208	205
América del Sur	87	87	95	97	105	100	109	109	133	141	131
Asia	334	328	326	354	365	362	402	401	435	457	465
Europa	180	182	181	291	319	278	281	291	293	286	288
Oceanía	29	29	30	38	27	35	36	31	29	29	29
TOTAL	**961**	**958**	**984**	**1,103**	**1,137**	**1,091**	**1,156**	**1,188**	**1,232**	**1,265**	**1,263**

Fuente: Apiservices. International Honey Market

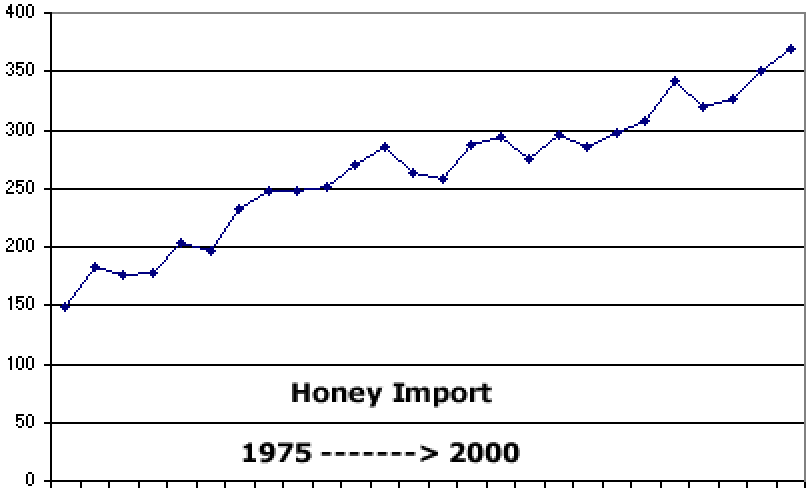
Gráfica Anexo 1-2. Exportación mundial de miel
(miles de toneladas)



País/año	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
China	70	92	96	102	87	84	48	79	87	103
Argentina	47	55	55	62	63	48	70	68	93	88
México	50	36	36	30	25	29	27	32	22	31
Otros	113	106	101	114	126	132	123	127	138	153
TOTAL	**280**	**257**	**252**	**308**	**301**	**293**	**269**	**307**	**340**	**375**

Fuente: Apiservices. International Honey Market

Gráfica Anexo 1-3. Importación mundial de miel
(miles de toneladas)



País/año	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
U.S.A.	n.d.	n.d.	61	56	40	68	76	60	83	90
Japón	39	32	36	40	39	42	34	29	35	40
Otros	82	67	58	13	70	56	45	45	40	47
U.E. extra	n.d.	n.d.	124	126	147	137	134	152	151	155
U.E. intra	n.d.	n.d.	22	27	29	38	31	40	41	38
TOTAL	**275**	**295**	**301**	**262**	**325**	**342**	**320**	**326**	**350**	**370**

n.d. no disponible
Fuente: Apiservices. International Honey Market