

Diagnóstico del problema público y la lógica de intervención del Programa de Apoyo a los Apicultores del Estado de Jalisco 2021

Informe Ejecutivo



DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera
Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez
Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Unidad de Evaluación

Titular

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez
Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Equipo técnico

Mtra. Selene Liliana Michi Toscano
Directora de Evaluación para la Mejora Pública

Lic. Gamaliel Cortés Lozano
Coordinador de Proyectos Estratégicos

Lic. Sugely Edith Salazar Delgadillo
Coordinadora de Análisis, Evaluación y Seguimiento

Lic. Nayely Ojeda Camacho
Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

Lic. Grettel Jaxiel Villaseñor Ramírez
Coordinadora General de Evaluación Institucional

Lic. María Fernanda Meza Carrión
Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad Sectorial

Contacto:
Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana
Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

Resumen Ejecutivo

Jalisco es uno de los tres principales productores de miel del país. Actualmente se tienen registradas 1,630 unidades de producción apícola, las cuales en el 2021 produjeron 6,073 toneladas de miel. El 50% de esta producción se realiza en siete municipios: Jamay (18.3%), Zapotiltic (10.6%), Zapotlán el Grande (6.6%), Lagos de Moreno (5%), Encarnación de Díaz (4.8%), Tuxpan (4.2%) y Zacoalco de Torres (3.4%).

Antecedentes del Programa de Apoyo a los Apicultores del Estado de Jalisco

Considerando la importancia de la producción apícola tanto a nivel estatal como a nivel nacional, desde el 2017 el gobierno del estado de Jalisco estableció el Programa de Apoyo a los Apicultores del Estado de Jalisco (PAAEJ), desde entonces hasta el 2021 el programa proporcionó apoyos económicos a los apicultores para la adquisición de infraestructura y equipamiento apícola. A partir del 2022, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), decidió transformar el PAAEJ en un componente del Programa de Acción del Campo para el Cambio Climático (PACCC).

Objetivos del diagnóstico

Como el PAAEJ no contaba con un diagnóstico que cumpliera con las características establecidas en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, a finales del 2020 la SADER y Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), acordaron que en el Programa Anual de Evaluación 2021 se programara y realizara dicho diagnóstico. Así, el objetivo general de esta investigación es elaborar el diagnóstico del problema al que se enfrentan los pequeños y medianos apicultores para mejorar su productividad y, a partir de esto, formular la Teoría del Cambio (TdC), del programa público Apoyo a los Apicultores del Estado de Jalisco, implementados por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, esto con el propósito de mejorar su diseño y gestión. Mientras que los objetivos particulares de la investigación son los siguientes:

- a) Identificar, definir y describir el problema público o necesidad a la que responde la intervención.
- b) Identificar, describir y cuantificar la población potencial y objetivo de la intervención.
- c) Elaborar la teoría de cambio o lógica de la intervención y describir las relaciones causales entre los bienes o servicios ofertados y los resultados esperados.

- d) Generar los indicadores para la medición de los resultados esperados o logros de la intervención.

Estrategia metodológica

Para cumplir con este objetivo se diseñó una estrategia metodológica que se compuso de cinco etapas: (1) diseño de la investigación y acuerdos iniciales, (2) recolección de información y generación de propuestas, (3) validación del árbol de problemas y teoría de cambio, así como generación de indicadores, (4) elaboración del informe final, y (5) infografía y presentación.

Para realizar esta investigación se entrevistaron a 16 apicultores y se realizó un taller con los funcionarios responsables de implementar el componente apícola del PACCC, esta información cualitativa permitió elaborar los árboles de problemas. En cuanto a la información cuantitativa, esta se limitó a las fuentes de información oficiales (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera 2022, el Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado 2022 y SADER Jalisco 2022).

Definición y estructuración del problema a partir de la investigación cualitativa

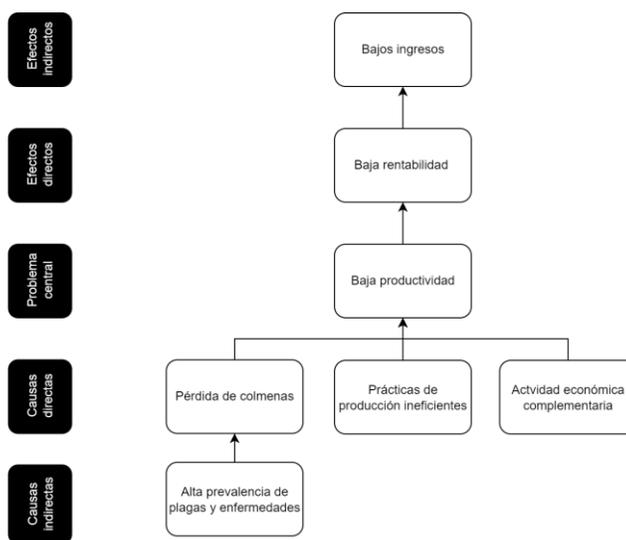
A partir de la investigación cualitativa, los apicultores del estado de Jalisco identifican que el problema central al que se enfrentan es que “la producción apícola en el estado de Jalisco se encuentra en riesgo de desaparecer”. Esto a partir de tres causas directas: alta mortandad de abejas, insuficiente flora para su alimentación y disminución de espacios para ubicar las colmenas; el principal factor que está produciendo estas causas es el incremento de los cultivos de limón y agave en el estado, los cuales impulsan la deforestación y el uso de agroquímicos. Esta definición del problema es radicalmente diferente al problema central definido en las ROP 2021, lo que indica que el Programa de Apoyo a los Apicultores no responde a las necesidades percibidas por los pequeños y medianos apicultores del estado.

Definición y estructuración del problema en las Reglas de Operación

En las ROP 2021 del PAAEJ, se establece que el problema público es que “los pequeños y medianos productores de miel tienen un bajo nivel productivo que les impide mejorar sus ingresos de la actividad”, y este se debe a (1) falta de infraestructura y equipamiento, (2) dificultades para la comercialización de la miel, (3) inadecuadas prácticas de manejo, extracción y envasado de la miel, y (4) desorganización entre los productores. Esta estructuración del problema tiene diversos inconvenientes: (1) redacción de las causas como falta de una solución, (2) no es clara la

vinculación causal (p. ej. entre comercialización y productividad), (3) no se sustentan en información empírica, y (4) asume que esta problemática aplica por igual a pequeños y medianos apicultores.

Por esto, a partir de la revisión de investigaciones académicas y, en parte, de las entrevistas a los apicultores se propone una nueva estructura del problema (que se puede observar en la siguiente figura).



Fuente: Elaboración propia a partir del diagnóstico y la revisión de la literatura.

Teoría del cambio

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE LOS OBJETIVOS

En las ROP 2021 del PAAJ se establece que su objetivo general es “incrementar de forma sostenible la productividad de los pequeños y medianos productores de miel, mediante la adquisición de maquinaria y equipo para las unidades de producción que les permita elevar su rentabilidad”, y sus objetivos específicos son: (a) reforzar los diversos eslabones de la apicultura dándoles un valor agregado en los procesos de extracción, envasado y la generación de nuevos productos, y (b) otorgar las herramientas necesarias para que los productores realicen buenas prácticas con base en las normas de sanidad e inocuidad vigentes. Las deficiencias más importantes, las podemos encontrar en los objetivos específicos, los cuáles (1) no están alineados al árbol de problemas

definido en las ROP, (2) los conceptos utilizados en ellos no están claramente definidos (p. ej. eslabones o herramientas), y (3) no es clara la vinculación lógica entre ellos y el objetivo general.

Por lo anterior, se propone un árbol de objetivos alineado al árbol de problemas propuesto previamente, que permite definir como objetivo general del programa “incrementar la productividad de los pequeños y medianos apicultores”, y como objetivos específicos: (a) mantener el número de colmenas con las que cuentan los pequeños y medianos apicultores, y (b) eficientar el proceso de producción de pequeños y medianos apicultores.

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE LA TEORÍA DEL CAMBIO

La TdC definida en las ROP 2021 del PAAEJ, tiene cuatro deficiencias relevantes: (1) define de forma errónea los insumos y productos del programa, (2) los resultados y efectos no están alineados al árbol de problemas y (3) no contempla las actividades que permiten transformar los insumos en productos. Estas deficiencias se deben fundamentalmente a que la *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco 2021* no explica claramente cómo se formula la TdC y contiene errores conceptuales en el ejemplo que presenta.

Por esto, se propone una nueva TdC para el PAAJ que no sólo incluye a las actividades, sino que también posiciona adecuadamente a cada uno de los elementos del programa de forma coherente y alineada con el árbol de problemas y los objetivos propuestos.

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE LA MATRIZ DE INDICADORES Y RESULTADOS

La matriz de indicadores y resultados (MIR) presentada en el Anexo 4 de las ROP 2021 del PAAEJ, presenta deficiencias, particularmente en lo que corresponde a los elementos de actividades y componentes. En cuanto a las actividades, las principales deficiencias son: (1) no describe las mismas actividades que vienen en las ROP, (2) incorpora tareas como actividades, (3) incluye una cantidad excesiva de indicadores, y (4) solo incluye un supuesto. En lo que corresponde a los componentes, los problemas radican en que (1) incluye como componente una tarea, y (2) repite el supuesto establecido en las actividades.

A partir de las deficiencias mencionadas previamente y tomando en cuenta las propuestas de mejora en la definición del problema y la TdC, se propone una nueva MIR que asegura la coherencia entre todos los elementos (véase la siguiente tabla).

	Resumen narrativo	Indicador	Fórmula	Supuestos
Fin	Contribuir a la consolidación de Jalisco como líder nacional en aportación de valor económico y social, mediante la integración de la ciencia y la tecnología al desarrollo de cadenas productivas estratégicas...	Posición en el Índice de Competitividad Estatal del IMCO	No aplica	- Las variables macroeconómicas se encuentran estables - Se incrementan los niveles de crecimiento económico -El resto de las entidades mantiene su aportación al valor económico y social en los niveles de 2018
Propósito	Potencializar el liderazgo de Jalisco en materia agropecuaria a nivel nacional, ampliando, rehabilitando y modernizando la infraestructura rural productiva... y tecnificación de los procesos que eleven la productividad del campo y la calidad de vida de los productores	Porcentaje de participación en el PIB agropecuario nacional	[PIB agropecuario de Jalisco / PIB agropecuario nacional] * 100	- El desarrollo agropecuario del estado es sustentable
		Porcentaje de participación de la miel en el valor de la producción pecuaria estatal	[Valor de la producción de la miel / Total del valor de la producción pecuaria de Jalisco] * 100	
Componente	Apoyos para equipamiento e infraestructura apícolas entregados	Porcentaje de apoyos entregados	[Apoyos entregados / Solicitudes de apoyo aprobadas] * 100	- Apicultor(a) utiliza los equipos. - Apicultor(a) utiliza los equipos de forma adecuada. - Apicultor(a) mantiene o incrementa su número de colmenas. -Apicultor(a) mantiene la calidad de su producto
Actividades	1. Emisión de la convocatoria 2. Difusión de la convocatoria 3. Apertura de ventanillas 4. Recepción de solicitudes 5. Instalación e integración del Comité Técnico 6. Selección, dictaminación y notificación de beneficiarios 7. Firma de convenio	Porcentaje de convenios firmados	[Convenios firmados / Solicitudes de apoyo aprobadas] *100	- Apicultor(a) se entera de la convocatoria. - Apicultor(a) tiene las capacidades y condiciones necesarias para participar en la convocatoria. - Apicultor(a) tiene interés en obtener los apoyos. - Apicultor(a) mantiene su propuesta una vez que ha sido aprobada - Apicultor(a) adquiere el equipo y cuenta con la documentación comprobatoria
		Porcentaje de solicitudes dictaminadas	[Solicitudes dictaminadas / Solicitudes ingresadas] * 100	
Fuente: Elaboración propia				

Definición de las poblaciones potencial y objetivo

En las ROP 2021, se establece que la población potencial del programa son 1,500 pequeños y medianos apicultores, estimación que es errónea porque como en sus propios antecedentes indica, esta cantidad era la que englobaban los miembros de las 22 asociaciones de apicultores en 2013. Personas, por esto a partir de estimaciones basadas en las investigaciones académicas y el padrón histórico de beneficiarios del programa se estima que en el estado de Jalisco hay un total de 859 pequeños y medianos apicultores.

En cuanto a la población objetivo, las ROP 2021 establecen que “el programa pretende atender a un total de 100 productores, lo cual es una definición errónea, ya que esta no es la población que el programa busca atender en el mediano plazo, sino que es la población que busca atender en el año fiscal. La definición de la población objetivo debería de sustentarse en un conjunto de criterios socio-económicos, que pueden tener una expresión territorial, tomando en consideración esto, se propone que la población objetivo sean los pequeños y medianos apicultores de los siete municipios con mayor producción de miel, los cuales se estiman son un total de 457 apicultores.

Este error en la definición de la población potencial significó que durante el 2020 y el 2021 el PAAEJ apoyara mayoritariamente a grandes productores. En el 2020 los apoyos destinados a los grandes apicultores sumaron el 58% del presupuesto del programa, mientras que en el 2021 representaron el 49%.

Recomendaciones

1. Eliminar el Programa de Apoyo para los Apicultores del Estado de Jalisco (actual componente apícola del PACCC) y crear un nuevo programa que atienda la problemática identificada por los apicultores.

En caso de que se decida no eliminar el PAAEJ o, en la actualidad, el Componente 7 del PACCC se recomienda lo siguiente:

1. Desincorporar el apoyo a los apicultores del Programa de Acción del Campo para el Cambio Climático.
2. Reformular el árbol de problemas del programa.
3. Formular un árbol de objetivos.
4. Modificar la teoría del cambio.

5. Modificar el resumen narrativo, los indicadores y los supuestos de las actividades, componentes propósito y fin de la MIR.
6. Definir de forma precisa y clara a quiénes se considera pequeños y medianos apicultores.
7. Modificar la cuantificación de la población potencial
8. Modificar la definición y cuantificación de la población objetivo.
9. Actualizar la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo a partir de la publicación del Censo Agropecuario 2022.
10. Acordar con la Unión Ganadera Regional Especializada de Apicultores de Jalisco, y la Asociaciones Ganaderas Locales, mantener un registro actualizado de sus agremiados.