



Evaluación Alianza para el Campo 2004

Informe de Evaluación Nacional **Programa del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)**



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

SAGARPA



MÉXICO

12 de Octubre de 2005

Informe de Evaluación Nacional
**Programa del Sistema Nacional
de Información para el Desarrollo
Rural Sustentable
(SNIDRUS)**

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Act. Juan Manuel Galarza Mercado
Director General del Servicio de Información y Estadística
Agroalimentaria y Pesquera

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Francisco Barrera Mendoza
Director de Coordinación Interinstitucional



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

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Rodrigo Velasco González

Consultor Nacional responsable de la evaluación

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	7
Capítulo 1 Contexto en el que opera el Programa SNIDRUS	11
1.1 Situación histórica de la información del sector rural.....	11
1.2 Esfuerzos por modernizar la información agropecuaria.....	12
1.3 El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	14
1.4 El Programa SNIDRUS como parte de la Alianza para el Campo.....	15
Capítulo 2 Evolución del Programa SNIDRUS	17
2.1 Evolución del diseño y concepción del Programa.....	17
2.2 Inversiones programadas.....	20
2.1.1 Equipamiento	21
2.1.2 Estudios	23
2.1.3 Capacitación	25
2.1.4 Acciones de difusión	26
Capítulo 3 Evaluación y consolidación de las OEIDRUS.....	29
3.1 Objetivo de las OEIDRUS	29
3.2 Apropiación estatal de las OEIDRUS.....	30
3.3 Situación laboral del personal	32
3.4 Las OEIDRUS en el Sistema Nacional de Información	34
Capítulo 4 Desarrollo de capital humano para el SNIDRUS	35
4.1 Personal, perfiles y capacitación.....	35
4.2 Rotación del personal	37
Capítulo 5 Evaluación de la información ofrecida por el SNIDRUS.....	39
5.1 La generación de datos agroalimentarios	39
5.1.1 Los sistemas de captura de la red agropecuaria	39
5.1.2 Pronósticos de producción agrícola.....	41
5.1.3 Registros administrativos	42
5.2 Análisis de la información ofrecida por el SNIDRUS	44
5.2.1 A nivel nacional.....	44
5.2.2 A nivel estatal.....	47
5.2.3 Unidades de información	48
5.3 Demanda por información.....	50
5.3.1 Sector público	50
5.3.2 Agentes económicos del sector	50
5.3.3 Investigadores.....	51
5.4 Interacción entre servicios de información y usuarios	52
Capítulo 6 Implementación y seguimiento a las recomendaciones de la evaluación externa.....	55
6.1 Balance entre orientación interna y externa del Programa	55
6.2 Ampliar los canales de difusión de información	55

6.3	Interfase entre los servicios de información y los usuarios	56
6.4	Fomentar el uso de la información entre miembros de Comités	56
6.5	Afrontar la vulnerabilidad laboral del personal	57
6.6	Estimulación de la demanda por información	58
6.7	Planes de largo plazo que permitan orientar el Programa SNIDRUS	59
Capítulo 7	Conclusiones y Recomendaciones	61
7.1	Retrospectiva del Programa SNIDRUS	61
7.2	El SNIDRUS en el largo plazo y la temporalidad del Programa SNIDRUS	63
7.3	Equipamiento versus desarrollo de capacidades: balance de prioridades estratégicas del Programa SNIDRUS	64
7.4	Capacidad, obsolescencia, destino y nivel de manejo de la infraestructura física	64
7.5	Orientación al mercado de los servicios de información del SNIDRUS	65
7.6	Implementación y seguimiento a las recomendaciones de la evaluación externa	67

Lista de cuadros

Cuadro 1.	Gasto de Alianza en sistema de información agropecuaria	13
Cuadro 2.	Gasto nacional en Programa SNIDRUS	20
Cuadro 3.	Presupuesto en equipamiento de los estados visitados	21
Cuadro 4.	Detalle del componente equipamiento en estados visitados	22
Cuadro 5.	Equipamiento adquirido en los estados visitados	23
Cuadro 6.	Gasto en estudios en los estados de la evaluación	23
Cuadro 7.	Detalle del componente Estudios	24
Cuadro 8.	Recursos programados para capacitación	25
Cuadro 9.	Detalle del componente capacitación	26
Cuadro 10.	Recursos programados para acciones de difusión	26
Cuadro 11.	Aportaciones en el Programa SNIDRUS	30
Cuadro 12.	Distribución de la participación en el Programa SNIDRUS	31
Cuadro 13.	Radicación de recursos en Alianza para el Campo	33

Siglas

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEIEGDRUS	Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable
CEIEGSA	Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Sector Agropecuario
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CTEIGDRUS	Comité Técnico de Estadística e Información Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OEIDRUS	Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROGAN	Programa de Estímulos a la Actividad Ganadera
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SIACAP	Sistema Agrícola de Captura
SIACON	Sistema de Información Agropecuaria de Consulta
SIAP	Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera

SIPCAP	Sistema Pecuario de Captura
SNICS	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
SNIIM	Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados
UBI	Unidad de Información

Resumen Ejecutivo

Contexto y evolución del Programa SNIDRUS

La Alianza para el Campo es uno de los principales programas para el desarrollo agropecuario y rural en México. Su estrategia consiste en fomentar la inversión en capital físico, humano y social, para incrementar el ingreso de los productores del campo y elevar su calidad de vida. El recurso federal ejercido en el año 2004 ascendió a 7,735 millones de pesos. Por su diseño federalizado, el monto ejercido por la Alianza para el Campo crece con las aportaciones de gobiernos estatales y de productores beneficiarios. Las aportaciones de gobiernos –suma de federal y estatales– crecieron 41% en pesos constantes entre el 2001 y el 2004¹.

Desde su primer ejercicio, en el año 1996, Alianza para el Campo ha destinado recursos a la modernización de los sistemas de información agropecuaria. Un capítulo específico para esto se incluyó en las reglas de operación de 1999. A partir del ejercicio 2002, el correspondiente capítulo de Alianza para el Campo está destinado a complementar la construcción del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), creado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).² Este Sistema debe incluir, además de información agroalimentaria, componentes económicos de mercados y precios, de recursos naturales y condiciones climatológicas, así como tecnología y servicios técnicos. El Programa SNIDRUS dentro de Alianza para el Campo está concebido como un apoyo para la construcción del Sistema Nacional. No obstante, el Sistema no cuenta con fuentes de financiamiento propias, aparte de los recursos programados dentro de Alianza para el Campo, lo que contribuye a que las personas entrevistadas en los estados consideren que el Programa SNIDRUS y el SNIDRUS son la misma cosa.

El monto de recursos destinado para el Programa SNIDRUS pasó de \$84.5 millones en el ejercicio 2002 a \$95.8 en el 2003 y \$104.9 en el 2004, incluyendo participaciones federales y estatales.³ El cambio más importante en sus reglas de operación ha consistido en identificar como beneficiarios del Programa a productores agropecuarios y otros agentes económicos del sector rural, no por transferencias en efectivo sino como usuarios de la información que el Sistema genere y difunda. En cada año, más de 60% se destina a equipo de cómputo y periféricos, construcción y mantenimiento de redes de telecomunicación, sistemas de información geográfica, y pago de honorarios; entre 20% y 26% se destina a estudios, especialmente encuestas agrícolas para pronosticar cosechas; menos de 6% se utiliza en a capacitación y cerca de 5% a difusión. Si bien el equipamiento informático ha tenido un impacto importante en las oficinas dedicadas a la atención del sector rural, es preciso reconocer que no todos los recursos materiales ni humanos se destinan a la formación del SNIDRUS, sino a otras actividades de las oficinas de gobierno.

¹ 4° Informe de gobierno, anexos estadísticos.

² Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre 2001, páginas 132-174.

³ Con datos del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

Las Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

El diseño del SNIDRUS considera que cada entidad federativa cuente con una Oficina Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS), ubicada en espacio provisto por el gobierno estatal y operada por personal de la Secretaría estatal del ramo. Se han destinado espacios de tamaño variable en la sede de la Secretaría, pero la mayor parte del personal de estas oficinas cobra honorarios en el Programa SNIDRUS. El marco normativo responsabiliza a estas oficinas de la generación e integración de información en el nivel estatal, pero ese papel actualmente corresponde a las estructuras que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene en los estados, sobre las cuales no tienen jerarquía las Oficinas Estatales. En los hechos, los Coordinadores de las OEIDRUS sienten que sus funciones en cuanto a la información agropecuaria se limitan a su difusión una vez que es validada por el Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

El personal que labora en las Oficinas Estatales, excepto en una entidad visitada, se encuentra con la motivación alta por el reto que presenta su trabajo, un activo del Programa que merece destacarse. Sin embargo, esta motivación puede desgastarse en poco tiempo debido a los retrasos en el pago de honorarios, que ocurren con frecuencia en el programa Alianza para el Campo. Se observa una alta rotación de personal en estas Oficinas, lo que ocasiona mayores costos de capacitación y dificulta la conformación de un equipo estable de recursos humanos con desarrollados conocimientos del SNIDRUS. El régimen de honorarios provoca que sus contratos sean de corta duración, lo que genera incertidumbre y dificulta hacer carrera en la OEIDRUS.

En las Oficinas estatales de información predominan ciertos perfiles profesionales: agrónomos y veterinarios, o estudios en sistemas e informática, lo que no corresponde con una visión más amplia del desarrollo rural. Los recursos del componente Capacitación del Programa SNIDRUS se han destinado principalmente para actualizar a agrónomos y veterinarios –también de DDR y CADER– en el manejo de herramientas de cómputo. No se ha hecho el mismo esfuerzo para capacitar al personal dedicado al diseño de sistemas en aspectos técnicos de las actividades productivas del medio rural. Tampoco ha sido suficiente la capacitación en agronegocios y aspectos económicos de las actividades rurales, que mejore las capacidades para identificar necesidades de información del sector.

Instalar una unidad de información en cada distrito de desarrollo rural (DDR) es otra exigencia de la LDRS. Los avances en este aspecto son desiguales entre estados:

- En Chiapas y Veracruz las computadoras destinadas a este fin fueron incorporadas al trabajo cotidiano de los DDR, sin identificación propia.
- En Jalisco se habían comprado quioscos para ser consultados por los propios usuarios.
- En Hidalgo, San Luis Potosí y Sonora, se contrataron personas con recursos del Programa para atender las unidades de información.

Este personal, sin embargo, está sujeto a presiones para destinar tiempo a atender las necesidades de informática que se presentan en los DDR. Por otro lado, tienen una actitud pasiva de atención a preguntas explícitas y la descripción de su puesto no incluye la detección de necesidades de información ni de oportunidades locales para captarla.

La cercanía de las OEIDRUS al gobierno estatal, especialmente su subordinación, tiene riesgos considerables. Por un lado, refuerza la idea de que la información es de uso reservado de la autoridad. Por otro, afecta la credibilidad que la Oficina tiene hacia los usuarios externos, ya que existe la sospecha de que las cifras pueden usarse de manera estratégica por la Secretaría del ramo.

La información ofrecida por el SNIDRUS

La calidad de la información agropecuaria ha sufrido de manera importante conforme se ha adelgazado la estructura que SAGARPA tiene en el campo y se han visto reducidos los recursos disponibles para su gasto corriente. La información que antes se captaba en recorridos de campo de “extensionistas” ahora se recoge con entrevistas realizadas a los productores más notables de cada zona, de quienes se supone un conocimiento de los resultados de toda la superficie por la cual se les pregunta. El método para elegir a estas personas no es estadístico, sino por conveniencia. Predomina el uso de coeficientes técnicos de rendimiento que eran aplicables a las tendencias históricas, pero su aplicación podría estar limitando el reconocimiento de cambios en las técnicas productivas. Los pronósticos de producción de granos básicos son los únicos esfuerzos sistemáticos por obtener datos con una metodología repetible y verificable, y son pagados con el componente Estudios del Programa SNIDRUS.

El SNIDRUS está haciendo avances importantes para sistematizar y difundir datos recogidos en registros administrativos de las dependencias de gobierno. Estos avances no tienen gran visibilidad, pero una vez que exista un sistema para recoger y compartir esta información, aportará datos valiosos con un bajo costo de mantenimiento. En Jalisco y Sonora iniciaron esfuerzos por sistematizar también registros de organizaciones de productores y de la movilización de productos agropecuarios en puntos de control. De estos registros se espera obtener información sobre la actividad económica del sector de mucha relevancia, con una metodología clara y transparente.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable ordena la integración de un paquete básico de información que permita fortalecer la autonomía en la toma de decisiones de agentes del sector rural. El SIAP y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) elaboraron unos lineamientos para la integración y operación de este paquete. En esta descripción se incluyen varios elementos informativos que sí contribuirían a fortalecer la toma de decisiones de los sectores productivos, sin embargo el paquete básico que está disponible a nivel nacional dista aún mucho de contener lo que se establece en los lineamientos. A nivel estatal, entidades como Veracruz no cuentan con un paquete básico propio mientras que otras, como San Luis Potosí, tienen paquetes más completos que los disponibles a nivel nacional.

Los paquetes básicos de información se encuentran más débiles en los aspectos no agroalimentarios, como la información ambiental y forestal. Están limitados a estas actividades económicas y no incluyen otros aspectos relevantes para el desarrollo rural, como el comercio, el turismo, la educación y la salud. Esto a pesar de que otras Secretarías de gobierno cuentan con sus propios sistemas de información, como el Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) de la Secretaría de Economía, o el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. El paquete básico nacional hace mención a estos sistemas solamente de manera indirecta, como fuentes de datos que se presentan en formato plano. En este sentido, el Sistema Nacional de Información para el

Desarrollo Rural Sustentable aún no funciona como un sistema, sino que se encuentra estructurado como un conjunto de enlaces entre sitios Web.

La información estadística del sector agropecuario había estado centrada en el registro histórico de la producción, con los volúmenes como interés central. Ha sido difícil transitar de este tipo de estadísticas a un sistema de información como el descrito en la LDRS, donde se busca privilegiar la disponibilidad de información de mercado para la toma de decisiones de los agentes económicos del sector rural. Facilitar la toma de decisiones de los productores agropecuarios es el primer objetivo mencionado por las personas entrevistadas en los estados: esta alineación de conceptos es importante y debe ser destacada. No obstante, aún son insuficientes los avances que se han logrado en esta empresa. Llevar estas intenciones a la práctica requiere un cambio completo de mentalidad, ir más allá de la necesidad de contar con datos que sirvan para elaborar informes de actividades, a tener una visión estratégica de los negocios agropecuarios, adelantarse a los acontecimientos y hacer proyecciones de futuro.

Los estados no cuentan con un mecanismo periódico de interacción con usuarios de información, ni una manera sistemática de detectar sus necesidades. Solamente Sonora había realizado un estudio de opinión entre usuarios de información estadística y SIAP ha realizado dos encuestas anuales y talleres entre representantes de organizaciones productivas.

Han sido insuficientes los recursos destinados a la difusión de la información generada. De los grupos de enfoque realizados en las visitas a estados se desprende que falta conocimiento del SNIDRUS, del Programa SNIDRUS y del SIAP entre agentes económicos del sector agropecuario, así como entre investigadores. Esto no coincide con los objetivos del Programa ni con la identificación de usuarios de información como sus beneficiarios.

Conclusiones

El Programa SNIDRUS, como parte de la Alianza para el Campo, no es el mecanismo más adecuado para financiar el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. La temporalidad anual del Programa imposibilita la planeación de mediano plazo y genera incertidumbre en las condiciones laborales del personal, lo que se refleja en una alta tasa de rotación de funcionarios y dificulta el desarrollo de capacidades para el SNIDRUS.

El Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), como parte de SAGARPA, carece de atribuciones normativas para integrar sistemas de información que abarquen diversos aspectos del desarrollo rural y que actualmente son operados por otras Secretarías de gobierno. Esto es consecuencia de que la LDRS no asigne a una entidad responsable de implementar el SNIDRUS, sino a la Comisión Intersecretarial que integrará los recursos de cada Secretaría.

La información que se ofrece actualmente responde más a las necesidades del sector público que las de agentes económicos, y más para elaborar informes de labores que para facilitar la planeación y la toma de decisiones. Esto es consecuencia del perfil de las personas que se han elegido para conducir estos esfuerzos en los estados, con carrera en el servicio público pero que no han experimentado las necesidades de información de agentes económicos del sector rural.

Recomendaciones

- Adecuar las atribuciones normativas de cada instancia involucrada en el SNIDRUS de acuerdo a sus responsabilidades. Para ello se recomienda que sea INEGI, único instituto con facultades para la recolección de información de diversas fuentes, la instancia integradora del SNIDRUS, y concentrar la responsabilidad del SIAP en la identificación, recuperación y oferta de información agropecuaria y pesquera. Esto busca incrementar la rapidez de integración de los sistemas de información de varias Secretarías y fortalecer el papel del SIAP en mejorar la calidad de las estadísticas agroalimentarias. Esta adecuación es responsabilidad de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Establecer una fuente de financiamiento para la implementación del SNIDRUS que sea más estable que un programa anual. Los recursos podrían constituir una partida en el presupuesto de la instancia responsable de integrar el Sistema, si bien la generación de datos seguiría bajo la responsabilidad de cada Secretaría. Esta recomendación excede las atribuciones del SIAP e involucra al Poder Legislativo.
- Constituir a las Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable con una personalidad jurídica propia, con capacidad para recibir transferencias del sector público y financiamiento del sector privado. Supervisar periódicamente su desempeño y apego a la normatividad existente. Esta autonomía de operación incrementaría su legitimidad hacia usuarios externos de información, además de generar la estabilidad laboral y la puntualidad en el pago de honorarios que el personal requiere para constituir un recurso humano perdurable, sin necesidad de destinar plazas del sector público.
- Diseñar metodologías estadísticas para recoger datos agropecuarios que sean homogéneas entre periodos y entre lugares. Esto podría incrementar el costo de obtención de datos, pero es condición necesaria para mejorar la confiabilidad de los mismos. En algunos casos, esto significará la reducción en el nivel de detalle territorial, pero mejoraría la calidad de las estimaciones para superficies mayores.
- Acelerar la sistematización de los registros administrativos, no solamente de dependencias de gobierno, sino de organizaciones de productores, comerciantes y transportistas.
- Sistematizar las necesidades de información de los usuarios, especialmente agentes económicos e investigadores del sector. Iniciar por el registro de las consultas que se hacen al SNIDRUS, para facilitar su análisis. Esto permitiría al Sistema cumplir con su objetivo de facilitar la toma de decisiones para el desarrollo rural sustentable.

Introducción

La Alianza para el Campo

La Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural en México. El recurso federal ejercido en Alianza para el Campo en el 2004 ascendió a 7,735 millones de pesos⁴, mientras que el total programable (esto es, sin incluir gastos operativos) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) fue de \$32,700 millones. En el ejercicio 2004, Alianza para el Campo fue el segundo programa en recursos de SAGARPA, después del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) con \$13,118 millones, seguido por el Programa Ingreso Objetivo con \$5,465 millones y después el Programa de Estímulos a la Actividad Ganadera (PROGAN) con \$1,425 millones. Estos cuatro programas consumieron 83% de los recursos programables de SAGARPA, correspondiendo casi 22% a Alianza para el Campo en el 2004⁵.

Por su diseño federalizado, Alianza para el Campo ejerció además recursos provenientes de los gobiernos estatales por \$1,630 millones y de los productores por \$5,197 millones en el 2004. El presupuesto de gobierno –federal y estatal– creció 41% en pesos constantes entre el 2001 y el 2004⁶.

De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes, el objetivo general de Alianza para el Campo es “Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, así como el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo.” (Artículo 6.)⁷

La Alianza para el Campo agrupa actualmente siete programas: cuatro de ellos –Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural y Acuacultura y Pesca– consisten primordialmente en subsidios para bienes de capital y servicios profesionales que buscan desarrollar capacidades; dos programas –Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable– son proveedores de bienes públicos y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura que implementa un precio mínimo para el café.

⁴ 4° Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, pp. 394-398.

⁵ Según <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/programa.pdf>, usando la columna Modificado.

⁶ Cálculo propio con base en datos del 4° Informe de Gobierno.

⁷ Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, Diario Oficial de la Federación, 25 de julio 2003, tercera sección, pp. 1 y siguientes.

Esta diversidad requiere un complejo arreglo institucional en el que los gobiernos federales, estatales –y recientemente municipales– deben llegar a acuerdos, además, con órganos auxiliares, asociaciones civiles y productores.

La importancia que tiene Alianza para el Campo dentro de la política sectorial resalta si se hace mención a la naturaleza de los otros programas mencionados en el primer párrafo. PROCAMPO y PROGAN son apoyos directos al ingreso, el primero dirigido a agricultores y el segundo a ganaderos, que consisten en transferencias en efectivo no ligadas a productividad sino con el tamaño de la actividad. El Programa de Ingreso Objetivo consiste en subsidios para la compra de opciones de futuro, apoyos para la pignoración de cosechas, apoyos directos en caso de que los precios de mercado de granos básicos sean inferiores a un precio establecido, entre otros. Así, Alianza para el Campo es el mayor de los programas destinados a fomentar la inversión en capital físico, humano y social en el campo mexicano.

El Programa SNIDRUS

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable integrará el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, entre otros (Artículo 22)⁸. Menciona esa Ley que “el Estado, a través del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, integrará y difundirá la información de mercados regionales, nacionales e internacionales, relativos a la demanda y la oferta, inventarios existentes, expectativas de producción nacional e internacional y cotizaciones de precios por producto y calidad a fin de facilitar la comercialización.” (Art. 109). La Ley dedica el Capítulo XIII a la información económica y productiva, donde queda establecido que el objetivo de este Sistema es “proveer de información oportuna a los productores y agentes económicos que participan en la producción y en los mercados agropecuarios e industriales y de servicio” (Art. 134).

Ante este mandato, SAGARPA adecuó el capítulo de Alianza para el Campo dedicado a la información agropecuaria para contribuir a financiar parte del referido sistema nacional de información. De acuerdo con las Reglas de Operación vigentes (RO), el objetivo del Programa del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable es “Apoyar el establecimiento e implementación del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), con la participación de las entidades federativas e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), mediante el otorgamiento de apoyos para la realización de acciones de estadística (...) con el fin de proveer información oportuna a los productores y agentes económicos que participan en los procesos de producción, que apoyen la toma de sus decisiones y contribuyan a la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca.” (RO 2003, Art. 97)

Como población objetivo del Programa se señala a “Productores y grupos de productores del sector que realizan actividades agropecuarias y de pesca, gobiernos estatales, delegaciones de la SAGARPA en las entidades federativas y del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), Distritos de Desarrollo Rural, así como participantes de otras dependencias e instituciones públicas y privadas que integran el Comité Técnico Nacional de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (CTEIGDRUS) y los Comités Estatales de Información Estadística y

⁸ Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre 2001, pp. 132 y siguientes.

Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (CEIEGDRUS), que en coinversión desarrollen proyectos en la materia.” (RO 2003, Art. 98)

El Programa SNIDRUS establece 5 tipos de apoyo: equipamiento, estudios, capacitación, difusión y supervisión, si bien este último tipo de apoyo está reservado para ejecución nacional y no aplicó en la operación 2004 del Programa que se está evaluando.

Evaluación del Programa SNIDRUS

Objetivo general

El objetivo general de la evaluación de Alianza para el Campo 2004 es valorar los logros que se registran en la ejecución de Alianza para el Campo e identificar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa; así como dar seguimiento a las oportunidades de mejora en la gestión y en los procesos de Alianza, particularmente en aquellas áreas críticas identificadas en evaluaciones anteriores, con la finalidad de contribuir a incrementar la eficacia operativa y los impactos del Programa.

Objetivos específicos

La evaluación del Programa SNIDRUS tuvo por objetivos específicos:

- Valorar la participación que ha tenido el Programa SNIDRUS en el desarrollo de capacidades en las entidades federativas para la identificación, integración y difusión de información para el desarrollo rural sustentable, así como la importancia de la contribución que se hace desde las entidades para la construcción del SNIDRUS.
- Analizar la contribución del Programa SNIDRUS al desarrollo de capital humano, tanto en suficiencia como en calidad, para el apoyo en la construcción del SNIDRUS.
- Evaluar el avance en la integración de una oferta de información a través del Paquete Básico de Información, así como el enfoque de cadena agroalimentaria en la información ofrecida.
- Analizar la pertinencia y calidad de la información disponible para la toma de decisiones de los usuarios del SNIDRUS, así como la accesibilidad y oportunidad de la misma.
- Retroalimentar la implementación y seguimiento de las recomendaciones hechas en las evaluaciones externas.

Metodología de evaluación

La evaluación consistió en el estudio de seis estados tomados como casos: Chiapas, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. En cada estado visitado se levantó información documental –cualitativa y cuantitativa– y se realizaron entrevistas y grupos de enfoque.

Las entrevistas incluyeron a funcionarios del gobierno estatal y de la delegación relacionados con el sistema de información, a investigadores de universidades e institutos, a personal de organizaciones del sector y funcionarios municipales. Se hicieron visitas a Distritos de Desarrollo Rural, donde se tuvieron entrevistas con coordinadores de las unidades de información, funcionarios de la red agropecuaria, jefes y otros

funcionarios de Distritos, jefes y técnicos de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

Grupos de enfoque se hicieron con productores, personal que trabaja en la construcción del SNIDRUS y proveedores de bienes al sector agropecuario. Se recogieron opiniones de personas dedicadas a generar datos, ofrecer servicios de información, así como destinatarios de la misma con el objeto de conocer todas las facetas del sistema.

El análisis que se presenta busca integrar los aspectos cualitativos y complementarlos con indicadores cuantitativos elaborados a partir de información documental.

Contenido del informe de evaluación

El capítulo inicial está dedicado al contexto de las estadísticas agropecuarias, el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y el papel que tiene el Programa SNIDRUS en el Sistema. Enseguida se revisa la evolución que ha presentado el Programa SNIDRUS, incluyendo los periodos en que el Programa estaba destinado a la información agropecuaria exclusivamente. El tercer capítulo se destina a comentar la situación que guardan las Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, mientras que la formación de recursos humanos para el SNIDRUS es revisada en el capítulo 4. La información ofrecida actualmente por el Sistema, la demanda por información encontrada en la evaluación y el balance entre ambos es el tema del capítulo 5. En el capítulo 6 se revisan las acciones que el SIAP desarrolló en el último año como respuesta a las recomendaciones de la evaluación externa del ejercicio 2003 del Programa SNIDRUS. Conclusiones y recomendaciones por cada tema conforman el último capítulo del informe.

Capítulo 1

Contexto en el que opera el Programa SNIDRUS

1.1 Situación histórica de la información del sector rural

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha sido la responsable de generar estadísticas del sector agrícola y pecuario. La recopilación de datos ha correspondido al personal asignado a realizar trabajo técnico de asesoría en el campo. Los “extensionistas” eran profesionales adscritos a la Secretaría que realizaban recorridos por las zonas de temporal y recogían estimaciones de rendimiento y producción. Después se crearon los Distritos de Temporal, figuras administrativas paralelas a los Distritos de Riego y Unidades de Riego. Actualmente, técnicos de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Atención para el Desarrollo Rural (CADER) son quienes realizan estimaciones con base en recorridos de campo.

Entre las variables que recogen las estadísticas de agricultura se encuentran superficie sembrada, superficie siniestrada, superficie cosechada, rendimiento, producción, precio medio rural y valor de la producción, de cultivos anuales y perennes, por ciclo y modalidad de riego o temporal. La información se da a conocer a nivel de municipio, DDR, entidad y nacional; en la forma de avances mensuales, así como por ciclo agrícola y año agrícola en anuarios.

En cuanto a la producción pecuaria, las variables que se estiman para ganado y aves son inventario, valor del inventario, producción y valor de la producción; así como sacrificio por especie, toneladas de carne en canal y su peso promedio. Para productos como leche, huevo para plato, miel, cera y lana se reportan producción, precio y valor de la producción. En los anuarios estadísticos pecuarios los datos se reportan por DDR, por estado y nacional.

Las variables que se incluyen en la información pesquera son la producción en peso vivo (estimado con base en el peso desembarcado) por especie y entidad federativa; captura y acuicultura, valor de la producción (del peso desembarcado) por entidad; balanza comercial y consumo nacional *per capita*.

Esta información es la que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) recoge en sus anuarios estadísticos. Adicionalmente, este Instituto es responsable de elaborar censos con cierta periodicidad. El Censo Agropecuario, que según los planes debe hacerse en los años terminados en 1⁹, no se elabora desde 1991. En el año 2001, no obstante, se realizó un censo ejidal.

Las estadísticas básicas del sector ponían mayor énfasis en el registro histórico de volúmenes de producción, con frecuencia agregando variedades de valor distinto, lo que dificultaba la apreciación del valor de la producción agropecuaria.

⁹ SIAP – INEGI, “Coordinación Federación – Estados en el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable”, julio 2004, p. 4. Esta publicación se conoce como “Libro Azul” y está disponible en www.siap.gob.mx/snidrus1/libroazul.zip.

En los últimos 12 años el Gobierno Federal ha mantenido una política de reducción del gasto corriente para privilegiar la inversión y las transferencias. Esta política ha sido impulsada también desde el Poder Legislativo al elaborar los Presupuestos de Egresos. SAGARPA no ha sido excepción y ha reducido el tamaño de las estructuras que mantiene en el campo, en donde una importante porción del personal se ha acogido a programas de retiro anticipado y los servicios de “extensionismo” están prácticamente desaparecidos. El personal de CADER actualmente no cuenta con vehículos de trabajo y usa los propios para realizar sus recorridos. Esta reducción en la capacidad de gestión territorial ha tenido consecuencias negativas directas en la generación de estadísticas agropecuarias. La frecuencia y extensión de los recorridos de campo se ha reducido hasta el punto en que las estimaciones se basan en entrevistas a ciertos productores disponibles, complementadas con las tendencias históricas.

Por otra parte, las Secretarías estatales del ramo solían levantar estadísticas propias, muchas veces redundantes con las del gobierno federal. Esto ocasionaba, con frecuencia, que las autoridades ofrecieran dos valores para una misma variable, lo cual creaba incertidumbre respecto a la calidad de cada estimación. Por su parte, los municipios no cuentan con un sistema propio de información de lo que ocurre en su territorio respecto al desarrollo rural sustentable, y más que participar en la generación de estadísticas, acuden a los sistemas estatales de información, no encontrando, con frecuencia, el nivel de desagregación que requieren.

Los sistemas informáticos son novedad en las oficinas rurales y hasta hace 6 años todas las actividades se registraban con lápiz en papel. Aún ahora, muchos de los registros relacionados con PROCAMPO se hacen sobre papel, por mencionar un ejemplo. Algo similar puede decirse sobre organismos desconcentrados del sector.

En años recientes las asociaciones de productores o comercializadores del sector agropecuario ya cuentan con equipos de cómputo y en ocasiones están mejor equipadas que las oficinas públicas del sector, pero la forma en que llevan sus registros no han sido estándares y por lo tanto han dificultado que puedan agregarse o compararse entre sí para mejorar la comprensión de las actividades económicas del sector rural.

Sistemas de información sobre otros aspectos relevantes al desarrollo rural, distintos a lo agroalimentario, están bajo la responsabilidad de distintas Secretarías de Gobierno. Por ejemplo, la información forestal es responsabilidad de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y las estadísticas ambientales de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Igualmente, otras Secretarías de gobierno con actividades relevantes al desarrollo rural sustentable llevaban sus sistemas de información sin que existiera una conexión entre ellos. Tal es el caso de Comunicaciones y Transportes, Salud, Educación, Desarrollo Social, Gobernación, entre otras. Esta dispersión dificultaba la comprensión del sector rural en su conjunto y sus posibilidades de desarrollo sustentable.

1.2 Esfuerzos por modernizar la información agropecuaria

Mejorar el sistema de información agropecuaria reduciendo el gasto corriente representa todo un reto. Para afrontarlo, desde 1996 la Alianza para el Campo ha destinado recursos para modernizar la infraestructura y mejorar la generación de estadísticas en un esquema de transferencias a los estados y subsidios directos.

De acuerdo con información proporcionada por el Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), los montos programados en los anexos técnicos a nivel nacional fueron los que se describen en el Cuadro 1¹⁰. Conviene aclarar que en 1996 solamente seis entidades destinaron presupuesto a este Programa y que el ejercicio 2002 fue el primero en que el Programa se llevó a cabo en todas las entidades. El ejercicio 2001 fue el primero en que el monto destinado al programa de información superó el 1% del total destinado por gobiernos estatales y federal a Alianza para el Campo.

**Cuadro 1. Gasto de Alianza en sistema de información agropecuaria
(miles de pesos 2004)**

COMPONENTES	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EQUIPAMIENTO	8,076	30,395	23,623	15,428	20,870	43,715
ESTUDIOS	905	4,129	5,139	11,372	8,456	10,629
CAPACITACIÓN	70	2,469	1,751	2,728	2,506	3,041
DIFUSIÓN	61	370	448	3,315	1,826	1,899
EVALUACIÓN	37	940	1,016	691	591	1,471
OPERACIÓN	18	974	1,196	2,219	790	1,710
TOTAL	9,166	39,276	33,173	35,753	35,038	62,465

Continuación. Gasto por componente como porcentaje del total del Programa

EQUIPAMIENTO	88.1%	77.4%	71.2%	43.2%	59.6%	70.0%
ESTUDIOS	9.9%	10.5%	15.5%	31.8%	24.1%	17.0%
CAPACITACIÓN	0.8%	6.3%	5.3%	7.6%	7.2%	4.9%
DIFUSIÓN	0.7%	0.9%	1.4%	9.3%	5.2%	3.0%
EVALUACIÓN	0.4%	2.4%	3.1%	1.9%	1.7%	2.4%
OPERACIÓN	0.2%	2.5%	3.6%	6.2%	2.3%	2.7%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Datos proporcionados por SIAP, con base en anexos técnicos firmados.

Puede observarse que el mayor esfuerzo en esa etapa se destinó al equipamiento, lográndose la compra de computadoras y software, interconexión de redes de comunicación, sistemas de información geográfica, así como honorarios para personal técnico que operara estos equipos. Este equipamiento se destinó a las Delegaciones, los Distritos de Desarrollo Rural y oficinas de las Secretarías estatales dedicadas a la información estadística y a la operación de programas de apoyo. El segundo rubro en proporción del gasto es el destinado a estudios, que incluyen pronósticos de producción de granos básicos y otros que se consideren prioritarios en cada entidad federativa.

En este periodo, el SIAP desarrolló el sistema agrícola de captura (SIACAP) y el sistema pecuario de captura (SIPCAP) y los instaló en todos los Distritos de Desarrollo Rural del país. Estos sistemas son para uso interno de SAGARPA y ayudan a recoger la información de la red agropecuaria, simplificando el trabajo y reduciendo errores. Aún

¹⁰ Podría no coincidir con el monto ejercido, ya que ocurren reprogramaciones durante el ejercicio. Existen datos del total ejercido, pero no detallan el tipo de componente, que en este caso se quiere destacar.

ahora constituyen la columna central del sistema de información agropecuaria. El SIAP también elaboró el Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON), que se actualiza anualmente y facilita el acceso público a la información agrícola y pecuaria disponible desde 1980.

1.3 El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

Con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de diciembre del 2001 surgió el mandato de integrar un sistema de información que incluya varios aspectos relevantes para el desarrollo del sector rural. La LDRS dedica el Capítulo XIII a la información económica y productiva: “Con objeto de proveer de información oportuna a los productores y agentes económicos que participan en la producción y en los mercados agropecuarios e industriales y de servicio, el Gobierno Federal implantará el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, con componentes Económicos, de Estadística Agropecuaria, de recursos naturales, tecnología, servicios técnicos, Industrial y de Servicios del sector, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con base en lo dispuesto por la Ley de Información Estadística y Geográfica.

“En el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable se integrará información internacional, nacional, estatal, municipal y de distrito de desarrollo rural relativa a los aspectos económicos relevantes de la actividad agropecuaria y el desarrollo rural; información de mercados en términos de oferta y demanda, disponibilidad de productos y calidades, expectativas de producción, precios; mercados de insumos y condiciones climatológicas prevalecientes y esperadas. Asimismo, incluirá la información procedente del Sistema Nacional de Información Agraria y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y otras fuentes.” (Artículo 134)

La Ley establece que el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS) integrará los esfuerzos de varias instituciones, públicas y privadas, que generen información pertinente para el sector (Artículo 135). Para eso, el Gobierno Federal celebrará convenios con los gobiernos de las entidades federativas (Artículo 27). La LDRS responsabiliza a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable de coordinar los esfuerzos y acopiar y sistematizar la información de diversas dependencias y entidades que integran el Sistema (Artículo 136).

La LDRS ordena que el SNIDRUS esté disponible a consulta abierta al público en general, en oficinas así como por medios electrónicos y publicaciones idóneas y ordena a la Secretaría (SAGARPA) a establecer una unidad de información en cada distrito de desarrollo rural (Artículo 137). Asimismo, la Ley manda integrar un paquete básico de información que permita fortalecer la autonomía en la toma de decisiones de productores y demás agentes del sector rural (Artículo 138).

La LDRS menciona que el Gobierno Federal, en coordinación con gobiernos de entidades federativas y municipales, elaborará un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural, que debe actualizarse cada año y será necesario estar inscrito en él para participar de los instrumentos de fomento (Artículo 140). También elaborará un padrón de tecnologías, prestadores de servicios, empresas agroalimentarias

y distribuidores de insumos, así como un catálogo de investigadores y sus resultados (Artículo 141).

1.4 El Programa SNIDRUS como parte de la Alianza para el Campo

Como parte de las medidas para dar cumplimiento a lo establecido en la LDRS, SAGARPA modificó el capítulo de Alianza para el Campo relativo al sistema de información agropecuaria, para incluir en el ejercicio 2002 un Programa para el Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. El propósito del Programa SNIDRUS era implementar los instrumentos y mecanismos ordenados en la LDRS y contribuir a la integración del SNIDRUS.

La Alianza para el Campo 2003, cuyas Reglas de Operación siguen vigentes a la fecha para este Capítulo 16, incluyó el Programa del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. El objetivo general de este Programa es “apoyar el establecimiento del SNIDRUS, con la participación de las entidades federativas y el INEGI, mediante el otorgamiento de apoyos para la realización de acciones de estadística agropecuaria, de recursos naturales, tecnología, servicios técnicos, industrial y de servicios del sector, con el fin de proveer información oportuna a los productores y agentes económicos que participan en los procesos de producción, que apoyen la toma de sus decisiones y contribuyan a la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca.” (RO 2003, Art. 97.)

Un aspecto que debe resaltarse en las Reglas de Operación del Programa es el uso frecuente de la palabra “apoyar”. Se entiende que el Programa SNIDRUS, como una parte de Alianza para el Campo, no pretende constituir la totalidad del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. Los recursos destinados por medio de Alianza para el Campo se perciben como uno de los componentes del esfuerzo nacional que se requiere para llegar a contar con dicho Sistema. Esto es congruente con la responsabilidad depositada por la Ley en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y no exclusivamente en un Programa (LDRS, Art. 136).

La Comisión Intersecretarial emitió lineamientos para que la SAGARPA, por medio del SIAP y conjuntamente con el INEGI, conciban, normen y promuevan la implementación del SNIDRUS, cada instancia en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Para el Programa SNIDRUS de Alianza para el Campo 2005 se han convenido \$138.4 millones, lo que representa el 1.95% del total de los recursos de Alianza para el Campo. De éstos, \$95.2 millones representan la aportación del gobierno federal y el resto los gobiernos estatales. El presupuesto concertado para el Programa en el 2004 fue de \$119.3 millones de pesos a nivel nacional, representando el 1.93% del total aportado por gobiernos para programas federalizados de Alianza para el Campo. \$84.5 millones correspondieron a la federación y el resto a los estados¹¹. Los productores no tienen aportación en este programa.

¹¹ Estos datos fueron proporcionados por el SIAP y se expresan a precios corrientes. Incluyen recursos de ejecución nacional por \$15.1 millones para el 2005 y \$14 millones en el 2004. Los datos del 2004 no coinciden con el 4° Informe de Gobierno, tal vez por diferencia en las fechas de corte de la información.

Capítulo 2

Evolución del Programa SNIDRUS

En este capítulo se analizan los esfuerzos que se han venido haciendo para construir un sistema de información agropecuaria y para el desarrollo rural. Se hace énfasis en los resultados observados en los seis estados que conforman la muestra para esta evaluación.

2.1 Evolución del diseño y concepción del Programa

Si bien el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable inició su construcción en diciembre del 2001, conviene poner al Programa SNIDRUS en perspectiva de los anteriores esfuerzos de Alianza para el Campo para construir un sistema de información agropecuaria.

Al hacer un análisis de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo se observan ciertos cambios entre los capítulos dedicados a la construcción de un sistema de información agropecuaria, así como algunas constantes.

En el periodo 1996 – 1998, los apoyos para el sistema de información se pactaron entre los gobiernos estatales y el federal, sin que hubiera mención explícita en las normas de operación de Alianza para el Campo¹². No se consideraba un programa obligatorio y no todas las entidades federativas participaban.

Debido a la promoción que el SIAP realizó, tanto en las entidades federativas como al nivel central, sobre la importancia que tiene la información, a partir del ejercicio 1999 de Alianza para el Campo se incorporaron en sus Reglas de Operación un apartado para el Sistema de Información Agropecuaria. Las Reglas de Operación del año 2000 fueron prácticamente iguales a las de 1999. El objetivo del Programa en estos años fue: “Apoyar el desarrollo de la información estadística y geográfica del sector a nivel estatal y el establecimiento del Sistema de Información Agropecuaria, a fin de contribuir en los procesos de planeación y toma de decisiones del gobierno estatal, de los productores y otros agentes económicos que participan en el desarrollo del sector agropecuario.”

Como alcance del Programa, en ambos años se cita “Los beneficiarios del programa serán las unidades responsables del Sistema de Información Agropecuaria, los organismos y entidades responsables en el desarrollo y ejecución de los programas autorizados por el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del Sector Agropecuario (CEIEGSA) y los productores organizados que soliciten la realización de trabajos específicos en la materia.”

La diferencia más relevante entre las reglas de estos dos años es que en 1999 la descripción de componentes de apoyo consiste en un párrafo mientras que en el 2000 se

¹² Llamadas así en 1998.

detallan separándolos en equipamiento, estudios y capacitación. Además, dentro de la capacitación se mencionaron explícitamente las acciones de difusión en las reglas del año 2000.

Para el ejercicio 2001 se menciona en la presentación del Programa la importancia de respaldar la toma de decisiones de producción, así como la planeación de gobiernos, si bien el objetivo quedó redactado de manera más escueta: “Apoyar el desarrollo de la información estadística y geográfica agroalimentaria y pesquera a nivel estatal y el establecimiento y consolidación del sistema nacional de información agroalimentaria y pesquera.” (RO 2001, 10.1)

Como población objetivo del 2001 se menciona: “Los beneficiarios del programa serán las unidades responsables de los sistemas de información agroalimentaria y pesquera, los organismos y entidades responsables del desarrollo y ejecución de los proyectos y programas (...), así como los productores que soliciten la realización de trabajos específicos en la materia” (RO 2001, 10.A).

La descripción de los componentes de apoyo se dejó prácticamente igual al 2000, con una adición que merece destacarse: en equipamiento se incluyó “el establecimiento de centros de consulta y atención para los productores” (10.B). Este aspecto quedó incluido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en diciembre de 2001, con las unidades de información para cada DDR.

Las Reglas de Operación 2002¹³ refieren a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y al SNIDRUS en la presentación general del Programa. Su objetivo general en ese año fue “apoyar el establecimiento del SNIDRUS (...) con el fin de proveer servicios de información geográfica, agroecológica y sociocultural oportuna a los productores y agentes económicos que participan en la producción y en los mercados agroalimentario, agroindustrial y de servicio, para la toma de sus decisiones.” (RO 2002, 16.2.1) El 2002 fue el primer año que incluyó objetivos específicos (16.2.2):

- “Apoyar el establecimiento y consolidación de unidades de información en los distritos de desarrollo rural, para asegurar el acceso público a todos los interesados.
- “Apoyar la integración de información y estadísticas agroalimentarias y pesqueras, así como las relacionadas con el desarrollo rural sustentable.
- “Apoyar el fortalecimiento de los Comités Estatales de Información Estadística y Geográfica en la materia.”

En la descripción de los componentes se agregó la difusión, en un párrafo aparte, con lo que quedaron cuatro componentes de apoyo en este Programa: equipamiento (que incluye contratación de personal), estudios, capacitación y difusión.

Por primera vez los usuarios de información son considerados los beneficiarios del Programa: “Los beneficiarios del programa son los productores, autoridades y demás usuarios de la información y estadística agroalimentaria y pesquera, así como sobre desarrollo rural sustentable.” (RO 2002, Art. 16.3.4.)

No obstante, la definición de población objetivo en el 2002 es similar a la del 2001: “Se dirige a los responsables de operar los Sistemas Estatales de Información para el

¹³ Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo 2002.

Desarrollo Rural Sustentable y el SNIDRUS en los Distritos de Desarrollo Rural, Oficinas del Gobierno Estatal y Delegación de SAGARPA. También podrán ser objeto de los apoyos que brinda el Programa los productores organizados que en coinversión desarrollen proyectos en la materia.” (RO 2002, Art.16.3.2)

Un cambio que merece resaltarse en el 2002 es la inclusión de indicadores de gestión y de impacto para la evaluación interna del Programa.

En las Reglas de Operación del 2003, los objetivos se encuentran más detallados aunque sin cambios sustanciales con respecto al 2002: “Apoyar el establecimiento del SNIDRUS, con la participación de las entidades federativas e INEGI, mediante el otorgamiento de apoyos para la realización de acciones de estadística agropecuaria, (...) con el fin de proveer información oportuna a los productores y agentes económicos que participan en los procesos de producción, que apoyen la toma de sus decisiones y contribuyan a la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca.” (RO 2003, Art. 97.)

Los objetivos específicos podrían resumirse de la siguiente manera:

- “Apoyar el establecimiento, consolidación y operación de Unidades de Información en los Distritos de Desarrollo Rural, (...) así como de una Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS), responsable de la determinación de requerimientos, generación, recolección, análisis, procesamiento, interpretación y difusión de la información y estadísticas (...).
- “Apoyar la integración y operación adecuada de los Comités Nacional y Estatales de Información (...) integrantes del SNIDRUS (...).
- “Apoyar el desarrollo o interconexión de la infraestructura de cómputo y telecomunicaciones de las Unidades responsables de operar el SNIDRUS (...).
- “Apoyar la generación y obtención de información definida como prioritaria tanto a nivel Nacional como Estatal (...).
- “Apoyar los procesos de capacitación, seguimiento y supervisión del desempeño (...) para el desarrollo del SNIDRUS, a fin de que cumplan con la normatividad convenida.” (RO 2003, Art. 97.)”

En las reglas 2003, que siguen vigentes para este Programa, se menciona a las OEIDRUS por primera vez. También se mencionan a productores en primer lugar en la descripción de la población objetivo: “Productores y grupos de productores del sector que realizan actividades agropecuarias y de pesca, gobiernos estatales, delegaciones de la SAGARPA en las entidades federativas y del SIAP, DDR, así como participantes de otras dependencias e instituciones (...) que en coinversión desarrollen proyectos en la materia.” (RO 2003, Art. 98.)

Si bien en había comités de estadística en ejercicios anteriores, en las reglas del 2003 se mencionan por primera vez los Comités Estatales de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (CEIEGDRUS), así como el Comité Técnico Nacional de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable (CTEIGDRUS).

La descripción de componentes de apoyo en el 2003 incluyó la supervisión del Programa, aunque solamente en modalidad de ejecución nacional, que no forma parte de esta evaluación. Se mantuvieron los mismos indicadores del 2002 para la evaluación interna del Programa.

De esta revisión merece destacarse que, si bien se identificaban como beneficiarios a las oficinas proveedoras de datos, desde el año 1999 y hasta la fecha se establece en el objetivo del Programa que su fin es contribuir a la toma de decisiones, y que los apoyos constituyen los medios para alcanzar ese fin. Desde 1999 los agentes económicos del sector tienen la misma importancia como usuarios de información que los funcionarios públicos.

En las reglas del ejercicio 2002 cambia la definición de beneficiarios del Programa, al referirse explícitamente a los usuarios de la información. No obstante, no cambió la identificación del público objetivo. No hay una definición explícita de beneficiarios en las reglas de operación vigentes y la redacción del público objetivo parece restringir la definición a quienes realicen inversiones en materia de información.

2.2 Inversiones programadas

Los recursos nacionales destinados al Programa SNIDRUS han crecido en términos reales en los años que lleva de existencia. En el Cuadro 2 se presentan los presupuestos para los años 2002-2004, con base en los anexos técnicos firmados en cada entidad.

**Cuadro 2. Gasto nacional en Programa SNIDRUS
(miles de pesos de 2004 y porcentajes)**

COMPONENTES	2002		2003		2004	
EQUIPAMIENTO	50,830	60.2%	62,798	65.5%	68,039	64.8%
ESTUDIOS	21,752	25.7%	19,365	20.2%	22,752	21.7%
CAPACITACIÓN	4,432	5.2%	5,399	5.6%	5,342	5.1%
DIFUSIÓN	3,870	4.6%	3,355	3.5%	3,433	3.3%
EVALUACIÓN	903	1.1%	1,359	1.4%	1,383	1.3%
OPERACIÓN	2,697	3.2%	3,557	3.7%	3,976	3.8%
Total general	84,485	100.0%	95,833	100.0%	104,925	100.0%

Fuente: Elaborado con datos de SIAP, con base en anexos técnicos firmados.

De los Cuadros 1 y 2 se desprende que el presupuesto destinado en Alianza para el sistema de información aumentó en el 2004 con respecto al 2001 en un 68%, aumento mayor al 41% registrado para las aportaciones de gobierno en la Alianza para el Campo en su conjunto.

Conviene resaltar que los datos presentados en este capítulo corresponden a lo que se acuerda en los anexos técnicos al iniciar la operación de Alianza para el Campo. Algunos estados, sin embargo, podrían invertir en SNIDRUS más de lo aquí indicado, aprovechando economías e intereses de otros programas. La información de las actas de cierre no está sistematizada, sin embargo, por lo que no fue posible conocer el impacto que estas reprogramaciones han tenido a nivel nacional.

Jalisco invirtió en el 2002 \$2.3 millones de pesos de intereses, adicionales a los \$3.5 millones programados, un 67% de incremento. En el 2003 invirtieron \$11.4 millones de pesos, cuando habían programado \$4.3 millones.

Considerando los estados visitados, Jalisco ha sido el único donde las diferencias han sido importantes¹⁴.

Al momento de escribir el presente informe, se encontraban en proceso de negociación los anexos técnicos del Programa 2005 para todas las entidades federativas, por lo que no fue posible separar el presupuesto por componente. Para los estados visitados se presentan a continuación.

2.1.1 Equipamiento

El Cuadro 2 muestra que se ha destinado más del 60% del presupuesto total del Programa SNIDRUS a equipamiento. Los presupuestos destinados para equipamiento en los estados que conforman esta evaluación se presentan en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Presupuesto en equipamiento de los estados visitados
(miles de pesos de 2004)**

Entidad	Recursos	2002	2003	2004	2005
CHIAPAS	Federales	396	6,535	3,295	4,388
	Estatales	3,063	2,738	2,539	1,271
	Totales	3,459	9,274	5,834	5,660
HIDALGO	Federales	2,703	3,377	2,986	3,413
	Estatales	1,544	1,192	735	850
	Totales	4,247	4,569	3,720	4,263
JALISCO	Federales	1,148	1,174	3,552	1,701
	Estatales	153	709	1,849	776
	Totales	1,302	1,883	5,401	2,478
SAN LUIS POTOSÍ	Federales	1,321	1,356	1,274	2,491
	Estatales	1,321	282	1,274	1,067
	Totales	2,642	1,638	2,547	3,558
SONORA	Federales	351	358	313	1,154
	Estatales	426	358	344	1,154
	Totales	777	717	657	2,309
VERACRUZ	Federales	1,982	3,863	3,496	3,531
	Estatales	0	899	475	1,308
	Totales	1,982	4,762	3,971	4,839

Fuente: Datos proporcionados por SIAP.

El componente equipamiento incluye pago de honorarios a personal, sistemas de telecomunicaciones y alquiler de líneas, compra de imágenes y software, además de equipo de cómputo. Los anexos técnicos de los ejercicios 2004 y 2005 detallan el componente equipamiento en tres rubros: 1) equipo de cómputo y periféricos para operar el SNIDRUS, 2) equipo de infraestructura de telecomunicaciones para operar el SNIDRUS y 3) equipo y operación del sistema de información geográfica estatal, como se presenta en el Cuadro 4. Cada uno de estos rubros puede incluir equipos y contratación de personal. Con base en notas de desglose, el SIAP proporcionó el total de los recursos destinados al pago de honorarios.

¹⁴ Con base en las actas de cierre proporcionadas.

**Cuadro 4. Detalle del componente equipamiento en estados visitados
(miles de pesos de 2004)**

Entidad	Subcomponente	2004	2005
CHIAPAS	Equipo de cómputo y periféricos	3,782	1,603
	Telecomunicaciones	2,052	4,056
	Equipo y operación del Sistema de Inf. Geográfica	3,810	0
	Contratación de personal *	3,810	1,177
HIDALGO	Equipo de cómputo y periféricos	1,343	1,267
	Telecomunicaciones	2,177	2,776
	Equipo y operación del Sistema de Inf. Geográfica	201	220
	Contratación de personal *	1,584	1,832
JALISCO	Equipo de cómputo y periféricos	2,400	198
	Telecomunicaciones	200	0
	Equipo y operación del Sistema de Inf. Geográfica	491	2,280
	Contratación de personal *	1,056	2,250
SAN LUIS POTOSÍ	Equipo de cómputo y periféricos	1,097	2,094
	Telecomunicaciones	629	602
	Equipo y operación del Sistema de Inf. Geográfica	821	862
	Contratación de personal *	1,722	2,648
SONORA	Equipo de cómputo y periféricos	300	1,927
	Telecomunicaciones	20	201
	Equipo y operación del Sistema de Inf. Geográfica	338	181
	Contratación de personal *	0	1,819
VERACRUZ	Equipo de cómputo y periféricos	2,807	3,030
	Telecomunicaciones	835	1,202
	Equipo y operación del Sistema de Inf. Geográfica	330	608
	Contratación de personal *	2,807	3,781

Fuente: Anexos técnicos del Programa SNIDRUS.

* notas de desglose.

Considerando el nivel de equipamiento que se tuvo como punto de partida, tanto en Delegaciones estatales de SAGARPA como en Distritos de Desarrollo Rural (DDR), Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y las Secretarías estatales del ramo, los programas que Alianza para el Campo ha destinado a la construcción de un sistema de información han tenido un impacto notable.

Con información de los ejercicios 1996-2003, gracias a recursos del Programa se encuentran en funcionamiento 2,974 computadoras personales, 1,414 impresoras, 772 sistemas de posición global (GPS), 142 cámaras digitales, 45 equipos “*palmtop*”, 87 servidores, 68 estaciones de trabajo, 351 nodos para voz y 861 nodos para datos¹⁵. Esto había permitido tener 30 entidades federativas con sus DDR conectados en una red de datos de área amplia y 25 conectadas al gobierno estatal. También se encontraban vigentes 93 licencias de sistemas de información geográfica.

Por parte del Programa se han comprado e instalado computadoras en todos los DDR de los estados visitados. Periféricos y redes de telecomunicaciones han facilitado y agilizado el trabajo de las oficinas de gobierno, así como la transferencia de información. Existe un uso intenso del correo electrónico y los mensajes instantáneos, lo que ha implicado ahorros en telefonía. Los estados visitados se encuentran además en distintos procesos

¹⁵ Se citan los que están en operación, pero se han comprado más que han causado baja con el tiempo. Evaluación 2003 INEGI – SIAP. Esta evaluación 2004 está en proceso.

de equipamiento de sus CADER, siendo San Luis Potosí la entidad más avanzada en este aspecto, habiendo entregado computadoras portátiles. El número de adquisiciones hechas por los estados se presenta en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Equipamiento adquirido en los estados visitados
(unidades)**

	Computadoras		Impresoras		Redes		Software		Otros	
	Antes	2004	Antes	2004	Antes	2004	Antes	2004	Antes	2004
Chiapas	90	25	84	15	63		1	5	165	38
Hidalgo		3		3						3
Jalisco	436	118	235	14	359	1	414	5	549	75
San Luis P.	149	23	75	36	48		16	2	125	126
Sonora	75	5	32	3	53		10		153	1
Veracruz	102	47	64	8	147	4	70	30	94	78

Fuente: Evaluación 2004 INEGI – SIAP. “Antes” significa comprados en ejercicio anteriores al 2004.

Del equipamiento adquirido con recursos del Programa, así como del personal contratado, también se ha obtenido provecho en funciones no estrictamente vinculadas a la implementación del SNIDRUS. En las visitas de evaluación se corroboró que se emplean para la gestión de trámites de programas como diesel agropecuario, y PROCAMPO, así como para la captura de solicitudes de Alianza para el Campo, entre otras actividades.

2.1.2 Estudios

El siguiente rubro de gasto en el Programa, en orden de monto destinado, lo constituyen los estudios, los cuales han representado más del 20%. El detalle de los recursos concertados para este componente en los estados visitados se presenta en el Cuadro 6.

**Cuadro 6. Gasto en estudios en los estados de la evaluación
(miles de pesos de 2004)**

Entidad	Recursos	2002	2003	2004	2005
CHIAPAS	Federales	114	1,501	1,090	3,589
	Estatales	880	629	840	1,040
	Totales	994	2,130	1,930	4,629
HIDALGO	Federales	710	538	761	648
	Estatales	406	190	187	161
	Totales	1,116	728	948	809
JALISCO	Federales	722	878	2,565	2,460
	Estatales	416	530	1,335	1,123
	Totales	1,137	1,408	3,900	3,583
SAN LUIS POTOSÍ	Federales	55	0	750	333
	Estatales	55	0	750	143
	Totales	109	0	1,500	476
SONORA	Federales	230	42	70	276
	Estatales	321	42	70	276
	Totales	551	84	140	551
VERACRUZ	Federales	1,611	316	350	1,189
	Estatales	35	0	0	0
	Totales	1,647	316	350	1,189

Fuente: Datos proporcionados por SIAP.

Estos estudios se refieren a encuestas a productores, generalmente con el objetivo de hacer predicción de cosechas, así como estudios de otro tipo que se consideren estratégicos para el estado. Este detalle se presenta en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Detalle del componente Estudios
(miles de pesos de 2004)**

Entidad	Subcomponente	2004	2005
CHIAPAS	Encuestas agroalimentarias	230	0
	Otros estudios	1,700	4,629
HIDALGO	Encuestas agroalimentarias	948	809
	Otros estudios	0	0
JALISCO	Encuestas agroalimentarias	500	496
	Otros estudios	5,290	3,087
SAN LUIS POTOSÍ	Encuestas agroalimentarias	0	178
	Otros estudios	1,500	297
SONORA	Encuestas agroalimentarias	0	99
	Otros estudios	140	452
VERACRUZ	Encuestas agroalimentarias	250	615
	Otros estudios	100	575

Fuente: Anexos técnicos del Programa SNIRUS.

Para poner en perspectiva la dimensión de los recursos que se han destinado a estos estudios, solamente en el estado de Chiapas se requirieron \$30 millones para levantar el Padrón Nacional Cafetalero¹⁶. Con el tamaño de los presupuestos estatales se presentan importantes restricciones en la elaboración de los pronósticos de producción. En algunos estados el trabajo de campo de tales estudios es elaborado por el personal técnico de los CADER, a quienes se les da una compensación económica por el esfuerzo adicional que esto requiere. En el Capítulo 5 se mencionan con detalle estos procedimientos de generación de pronósticos de cosecha.

En uno de los estados visitados se presentaron conflictos importantes en la elaboración de estudios durante el 2004. Los resultados demoraron y se hicieron públicos de manera extemporánea. La Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS) culpa al personal de los DDR de SAGARPA y sus CADER de la tardanza, mientras que la Delegación atribuye la demora a la incapacidad de la OEIDRUS de gestionar los estudios. El conflicto siguió al elaborar el anexo técnico del 2005, ya que la OEIDRUS quería contratar el trabajo de campo con una empresa dedicada a los estudios de mercado, lo que implicaría un gasto del doble de lo que se destinó el año pasado, mientras que la Delegación insistía en que sí era posible realizar el estudio a través de su personal, para lo cual solo era necesaria una mayor colaboración de la contraparte estatal con la Delegación. Todo ello sucedía en un ambiente de sospecha mutua.

Al margen de estos conflictos, son comunes las demoras en el inicio de los estudios de pronósticos aún en los estados donde hay una buena relación y coordinación entre gobierno federal y estatal. Estos retrasos se deben a una extemporánea radicación de recursos al Programa SNIDRUS y se atribuyen al complejo arreglo institucional de la

¹⁶ Entrevista en la Comisión para el Desarrollo y Fomento del Café de Chiapas (COMCAFE).

Alianza para el Campo. Si bien los gobiernos estatales no fueron puntuales en radicar la parte de los recursos que les correspondían, también se presentaron retrasos importantes por parte del gobierno federal en el ejercicio 2004: en algunas entidades más del 60% del presupuesto estuvo disponible a partir de noviembre¹⁷. Estos retrasos no son exclusivos del ejercicio 2004: un estudio de pronósticos de producción de 2002 inició cuando había un avance hasta de 40% en la cosecha en el CADER de mayor superficie¹⁸.

2.1.3 Capacitación

Los montos destinados a capacitación se presentan en el Cuadro 8 para los estados visitados como parte de esta evaluación.

**Cuadro 8. Recursos programados para capacitación
(miles de pesos de 2004)**

ENTIDAD	Recursos	2002	2003	2004	2005
CHIAPAS	Federales	38	326	45	146
	Estatales	293	137	35	42
	Totales	330	463	80	188
HIDALGO	Federales	151	82	47	59
	Estatales	86	29	12	15
	Totales	237	112	59	73
JALISCO	Federales	137	538	329	109
	Estatales	55	325	171	50
	Totales	191	863	500	159
SAN LUIS POTOSÍ	Federales	109	175	100	142
	Estatales	109	36	100	61
	Totales	219	210	200	203
SONORA	Federales	113	92	91	130
	Estatales	129	92	91	130
	Totales	242	183	183	260
VERACRUZ	Federales	164	426	210	350
	Estatales	164	0	0	0
	Totales	328	426	210	350

Fuente: Datos proporcionados por SIAP.

Los anexos técnicos detallan que de una a dos terceras partes de estos recursos, según el estado, se destinan a la asistencia a reuniones nacionales y regionales del SNIDRUS y el resto es para talleres de capacitación del personal. Estos datos se presentan con detalle en el Cuadro 9.

¹⁷ Más detalles en el Cuadro 9.

¹⁸ INIFAP, "Diagnóstico de Producción y Rentabilidad de Cebada Grano en el Estado de Hidalgo del Ciclo Primavera – Verano 2002", p. 29.

**Cuadro 9. Detalle del componente capacitación
(miles de pesos de 2004)**

Entidad	Subcomponente	2004	2005
CHIAPAS	Cursos	20	89
	Reuniones	60	99
HIDALGO	Cursos	20	20
	Reuniones	39	54
JALISCO	Cursos	770	59
	Reuniones	100	99
SAN LUIS POTOSÍ	Cursos	130	129
	Reuniones	70	74
SONORA	Cursos	103	170
	Reuniones	80	89
VERACRUZ	Cursos	130	140
	Cursos	20	89

Fuente: Anexos técnicos del Programa SNIRUS.

Es importante distinguir que estos montos se refieren a los recursos destinados como parte del Programa SNIDRUS y no incluyen gasto corriente en que incurre el SIAP para impartir capacitación en los estados.

Mayores detalles sobre la formación de recursos humanos se encuentran en el Capítulo 4.

2.1.4 Acciones de difusión

No más del 4% del presupuesto del Programa a nivel nacional se ha destinado a la difusión. El detalle por estado – caso se presenta en el Cuadro 10.

**Cuadro 10. Recursos programados para acciones de difusión
(miles de pesos de 2004)**

ENTIDAD	Recursos	2002	2003	2004	2005
CHIAPAS	Federales	14	242	17	154
	Estatales	107	101	13	45
	Totales	120	343	30	198
HIDALGO	Federales	111	124	124	114
	Estatales	64	44	31	28
	Totales	175	168	155	142
JALISCO	Federales	317	66	164	231
	Estatales	175	40	86	106
	Totales	492	105	250	337
SAN LUIS POTOSÍ	Federales	55	87	50	97
	Estatales	55	18	50	42
	Totales	109	105	100	139
SONORA	Federales	94	55	65	49
	Estatales	122	55	65	49
	Totales	216	109	130	99
VERACRUZ	Federales	0	392	219	1,050
	Estatales	220	0	0	104
	Totales	220	392	219	1,154

Fuente: Datos proporcionados por SIAP.

En los primeros años del Programa los recursos de difusión se destinaban principalmente a la impresión de anuarios estadísticos. Esta concepción ha cambiado con los años y se han adoptado nuevas tecnologías de manejo de información. Actualmente se dejan los datos disponibles en páginas Web y los esfuerzos de difusión consisten en presencia en ferias y exposiciones, impresión de boletines y folletos.

En los grupos de enfoque tenidos durante las visitas de campo se observó escasa recordación del nombre del Programa, del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y del SIAP entre productores, asociaciones de productores e investigadores/as. El caso más crítico consistió en encontrar en San Luis Potosí investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) –instituto que forma parte del CEIEGDRUS– que no tenían conocimiento de la existencia del Sistema, de la oficina estatal de información, ni de su página Web, a pesar de que ésta difunde paquetes tecnológicos elaborados por INIFAP.

En los estados visitados se encontraron pocos profesionales del diseño trabajando en los materiales de difusión. Esto influye en que parezcan poco claros, ya sea por su redacción o por el tamaño y color de las letras.

Capítulo 3

Evaluación y consolidación de las OEIDRUS

Las Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS) son parte de la estrategia de conformación del SNIDRUS. En este capítulo se describe la situación que guardan estas Oficinas en los estados visitados.

3.1 Objetivo de las OEIDRUS

Los Secretarios de Desarrollo Agropecuario en los estados aprobaron constituir Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable en abril del 2002. Su objetivo es evitar la duplicidad de esfuerzos entre gobierno federal y gobiernos estatales y contar con cifras uniformes en todo el sector. Se considera a los Gobiernos Estatales como los responsables del sistema de información en la entidad, respetando la normatividad, estandarización y evaluación del INEGI y el SIAP.

El SIAP ha realizado ante gobiernos estatales y Delegaciones de SAGARPA la promoción de los alcances de estas Oficinas y sus beneficios, y ya se han suscrito Anexos de Ejecución en 28 entidades federativas y los 4 restantes se encuentran en una etapa final de formalización. Con esto se sentaron las bases normativas para la operación de las OEIDRUS así como para la canalización hacia ellas de los recursos del Programa SNIDRUS, con lo que se cumple la primera etapa de uno de los objetivos específicos del Programa.

En las reuniones nacionales y regionales del SNIDRUS, el SIAP ha promovido la consolidación de las OEIDRUS. Además, ha emitido lineamientos generales para su operación y homogeneización, en las que propone como marco de actuación el desarrollo de las siguientes áreas y funciones:

- Integración de la información
- Encuestas y geografía
- Indicadores y modelos
- Sistemas y telecomunicaciones
- Atención al productor y usuarios en general
- Establecer los mecanismos que permitan identificar los requerimientos de información y establecer las medidas pertinentes para satisfacer a los clientes de la información

Para la adecuada operación de las OEIDRUS, el SIAP propone:

- Espacio físico definido y asumido con cargo al Gobierno Estatal
- Definición de funciones y estructura de la OEIDRUS por parte de la Secretaría Estatal
- Personal de Gobierno Estatal para la operación de la OEIDRUS

- Aplicación de recursos de Alianza para el Campo en forma complementaria para apoyar la OEIDRUS, con base en Reglas de Operación del Programa SNIDRUS

3.2 Apropiación estatal de las OEIDRUS

No obstante que los recursos de Alianza para el Campo se consideran como una parte que apoya la construcción del SNIDRUS, en los estados visitados para esta evaluación todos los recursos financieros ejercidos por las OEIDRUS tuvieron su origen en el Programa SNIDRUS de Alianza para el Campo¹⁹. Los estados no han aportado personal para la operación de las OEIDRUS, excepto en Hidalgo, donde la Oficina es coordinada por un funcionario estatal. Todo el personal que trabaja en las OEIDRUS cobra honorarios en el Programa SNIDRUS, aunque si bien San Luis Potosí y Jalisco tienen una dirección de estadística en su estructura de gobierno y Chiapas y Jalisco una dirección de informática. Los apoyos destinados por medio de Alianza para el Campo al Programa SNIDRUS constituyen prácticamente la totalidad de los recursos destinados en entidades federativas a la construcción de un sistema de información. Incluso, para muchas de las personas entrevistadas en la evaluación, el SNIDRUS y el Programa SNIDRUS son la misma cosa.

Con base en información proporcionada por el SIAP, algunos gobiernos estatales cubren los honorarios del personal de la OEIDRUS, o parte de éstos, con recursos propios. Estos estados son Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán.

Una manera de describir el grado en que los Gobiernos Estatales se han involucrado en la construcción de un sistema de información consiste en presentar el tamaño relativo de sus aportaciones al Programa SNIDRUS, que se muestran en el Cuadro 11.

**Cuadro 11. Aportaciones en el Programa SNIDRUS
(miles de pesos de 2004 y porcentajes)**

APORTACIÓN	2002		2003		2004		2005	
Federal	51,471	60%	69,444	70.5%	70,458	67%	83,058	68%
Estatal	33,834	40%	29,071	29.5%	34,828	33%	39,160	32%
Total	85,305	100%	98,515	100%	105,286	100%	122,218	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIAP. No coinciden con el 4° Informe de Gobierno.

Nota: 2005 es lo concertado hasta el 2/06/2005. No incluye más de \$14 millones anuales en 2003, 2004 y 2005 de "ejecución nacional".

Once estados aportaron más de un millón de pesos en el 2004, once aportaron al Programa entre medio millón y un millón de pesos, y diez estados contribuyeron con menos de \$500 mil. Estos datos permiten concluir que el interés de los gobiernos estatales en invertir en un sistema de información para el desarrollo rural sustentable es

¹⁹ En San Luis Potosí consiguieron además un donativo de US\$10,000 para la página Web.

aún insuficiente, aunque ha crecido. Para el 2005 fueron 19 estados los que aportaron más de un millón de pesos y 7 los que contribuyeron con menos de \$500 mil.

Para mostrar algo de la dispersión en los porcentajes de participación, el Cuadro 12 incluye la situación en los estados de la muestra de esta evaluación.

Cuadro 12. Distribución de la participación en el Programa SNIDRUS

Entidad	2002		2003		2004		2005	
	Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad
CHIAPAS	11%	89%	70%	30%	56%	44%	78%	22%
HIDALGO	64%	36%	74%	26%	80%	20%	80%	20%
JALISCO	71%	29%	62%	38%	66%	34%	69%	31%
SAN LUIS POTOSÍ	50%	50%	83%	17%	50%	50%	70%	30%
SONORA	44%	56%	50%	50%	49%	51%	50%	50%
VERACRUZ	90%	10%	85%	15%	90%	10%	81%	19%

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SIAP.

Durante las visitas a los estados se observaron distintos niveles de desarrollo en las Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS). En Sonora, la Oficina no cuenta con más de un año en funcionamiento y está en proceso de construcción. La coordina una persona reconocida en el estado por su trayectoria, que a su vez ha invitado a personas de bastante experiencia en las estadísticas agropecuarias. Esta formación ha influido para que la Oficina nazca con reconocimiento de su papel y obtenga el respeto tanto de la Secretaría estatal como de la Delegación. En el otro extremo, la OEIDRUS de Chiapas ha avanzado menos en desempeñar el papel que le confiere el “Libro Azul” de INEGI-SIAP ya descrito, a pesar de haber iniciado operaciones en el 2003, y cuenta con menor apoyo por parte de la Secretaría estatal. Como muestra, el espacio de trabajo que han asignado a esta Oficina no tiene línea telefónica, a pesar de estar en la sede de la Secretaría. En este estado, los acuerdos entre la OEIDRUS y la jefatura del Programa en la Delegación de SAGARPA avanzan con lentitud.

En el caso de Jalisco, la OEIDRUS tiene sede en la Delegación de SAGARPA y la participación de la Secretaría estatal es menor. Los resultados de la Oficina son aceptados por el gobierno estatal, aunque con un elevado grado de insatisfacción. Las otras 3 OEIDRUS –Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz– se encuentran en una situación intermedia de desarrollo, siendo reconocidas por algunos sectores pero con incomprensión de otros. Al momento de las visitas, las Oficinas parecen estar restringidas en cuanto al espacio de oficina (especialmente en San Luis Potosí), pero esa situación parece ser general para las oficinas del sector.

Inicialmente las Secretarías estatales consideraban a la OEIDRUS como la oficina encargada de los aspectos informáticos y el mantenimiento de la red de cómputo de la Secretaría. En los casos más críticos les pedían impresiones, consumibles y apoyo en el uso de computadoras. La confusión de atribuciones provocó más de un conflicto en las Secretarías que cuentan con oficina de informática. Esta visión de las Secretarías hacia la OEIDRUS está en vías de erradicarse, con base en esfuerzo del personal y el desgaste que implicó, pero no ha desaparecido completamente. Si bien puede verse esta transición como un logro de las Oficinas, ello habla de una falta de claridad inicial por parte de los

Secretarios del ramo. Es importante tomar en cuenta la historia para comprender algunas actitudes que persisten en los gobiernos estatales.

Actualmente, las OEIDRUS se desempeñan con base en programas de trabajo acordados en las reuniones nacionales y regionales del SNIDRUS, donde participan además el SIAP, el INEGI y Delegaciones de la SAGARPA.

Los requerimientos que las Secretarías estatales hacen a la OEIDRUS han cambiado con el tiempo. Actualmente, estas Oficinas procesan datos estadísticos y elaboran gráficos y cuadros, apoyan con reportes a los funcionarios estatales cuando hacen giras y participan en la elaboración del informe anual de gobierno. Si bien el cambio en el tipo de actividades que realiza la OEIDRUS es importante, persiste la impresión de que las Secretarías estatales no han asimilado completamente las responsabilidades que corresponden a esta Oficina. Existe el riesgo de que estas acciones de apoyo consuman demasiada atención y tiempo, en detrimento de las actividades sustantivas.

Por otro lado, las OEIDRUS están realizando esfuerzos por lograr que la información para el desarrollo rural sea accesible a un mayor número de personas. Por ejemplo, publican en páginas Web para reducir la necesidad de interfases. Desempeñar funciones como las descritas arriba podría preservar en los funcionarios de gobierno la idea de que la información es privada o exclusiva y que en las OEIDRUS cuentan con colaboradores para recopilar los datos que requieren. Considerando que los objetivos del Programa SNIDRUS consisten en apoyar la toma de decisiones de todos los sectores involucrados en el desarrollo rural sustentable, esta dependencia presenta riesgos.

La dependencia de las OEIDRUS de la Secretaría estatal podría alentar la idea de que la información es reservada.

Si bien es cierto que cualquier creación requiere un periodo de adaptación, es importante que haya una meta establecida y una ruta de salida, en la cual la OEIDRUS pone la información a disposición del público en general y los funcionarios de la Secretaría o la Delegación la consultan. En ese escenario, las necesidades de los funcionarios públicos servirían como retroalimentación para la OEIDRUS, igual que las de otros usuarios del sistema de información.

La falta de vehículos en las OEIDRUS limita sus funciones como generadoras de datos, así como la difusión que pueden lograr y la supervisión de las unidades de información. En San Luis Potosí y Sonora se encontró disposición de la Secretaría estatal para apoyar la movilización del personal de las OEIDRUS, y por parte de la Delegación de SAGARPA en el caso de Jalisco. En los otros estados visitados se hallaron mayores restricciones, lo que constituye otro elemento para evaluar la apropiación estatal de las OEIDRUS.

3.3 Situación laboral del personal

Excepto en Jalisco, el personal que trabaja para las OEIDRUS, al igual que otras personas que cobran honorarios en Alianza, enfrenta retrasos en el momento de cobrar sus percepciones. Esta es la queja más sentida en las entrevistas. Incluso, en varios estados se consideran bien remunerados en cuanto al monto, pero lamentan pasar meses sin cobrar. Estas tardanzas se derivan de la impuntual radicación de recursos –federales y estatales– para el Programa SNIDRUS, y para Alianza para el Campo en general. Para mostrar la disponibilidad de recursos con que se cuenta a lo largo del año el Cuadro 13

presenta la porción de recursos de Alianza radicados por el gobierno federal y el porcentaje acumulado para los meses finales del año.

**Cuadro 13. Radicación de recursos en Alianza para el Campo
(porcentaje)**

		Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.
2002	%		27.4	15.1	12.9		22.5		
	Acumulado	0.0	27.4	42.5	55.4	55.4	77.9	77.9	77.9
2003	%	0.9	11.4		4.4	45.0	11.9	12.6	13.8
	Acumulado	0.9	12.3	12.3	16.7	61.7	73.6	86.2	100.0
2004	%	3.6		16.9	19.4	17.9	12.7	16.4	4.9
	Acumulado	11.8	11.8	28.7	48.1	66.0	78.7	95.1	100.0

Fuente: Elaborado con base en un informe proporcionado por la Oficialía Mayor de SAGARPA.

Hidalgo y Jalisco implementaron estrategias de mezclar recursos de distintos programas para garantizar en primer lugar el pago de honorarios al personal, posponiendo las inversiones en bienes de capital conforme se vayan radicando los recursos. Estas transferencias o préstamos entre programas reflejan una manera de hacer frente a una situación estructural de las OEIDRUS, solucionando en el corto plazo el problema de los recursos humanos, pero no resuelven de fondo la impuntual entrega de fondos. Es preciso reconocer que resolver esta situación excede las atribuciones de los CEIEGDRUS, los Jefes de Programa de las Delegaciones e incluso del SIAP.

El personal de las OEIDRUS no tiene prestaciones tales como seguro de salud, vacaciones y ahorro para el retiro, debido a que trabajan por honorarios. Estas son quejas frecuentes del personal. Sin embargo, estas condiciones son conocidas por los empleados antes de aceptar el trabajo, por lo que cabría esperar que tomen sus previsiones al respecto. Más importante es reconocer que la naturaleza del régimen de honorarios es el desempeño de labores independientes, temporales, no subordinadas. Por lo tanto, no parece ser el régimen más adecuado de contratación para el personal que ha de operar un Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable perdurable.

Otra situación que incomoda al personal es tener contratos demasiado breves. En Chiapas los contratos son mensuales, mientras que en Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz son trimestrales. Jalisco y Sonora tienen contratos anuales con el personal. Aparte de las molestias administrativas que pueda significar la elaboración frecuente de contratos, la sensación de zozobra e incertidumbre que genera desgasta al personal y no les permite tener tranquilidad laboral. En efecto, en las OEIDRUS hay una alta rotación del personal, como se verá en el siguiente capítulo. La firma de contratos de corta duración es requisito del régimen fiscal de honorarios, lo que confirma que el esquema de honorarios puede no ser la mejor manera de financiar un Sistema perdurable de información.

Con frecuencia se sugiere que el personal de la OEIDRUS forme parte de la estructura del gobierno estatal y tener ahí una plaza permanente. Los gobiernos estatales se oponen a esta idea, ya que enfrentan restricciones al crecimiento de su planta laboral. Esta

situación, junto con otros aspectos del SNIDRUS que se comentarán más adelante, hace preferible buscar otro esquema de contratación.

3.4 Las OEIDRUS en el Sistema Nacional de Información

A pesar de las quejas expresadas en cuanto a la fragilidad de su situación laboral, casi todo el personal entrevistado –excepto en un estado– dice encontrarse muy motivado por su trabajo y el esfuerzo conjunto de construcción de un sistema nacional de información para el desarrollo rural sustentable. Esta motivación elevada puede deberse a la capacitación que reciben, así como la promoción creciente que está teniendo su labor en los estados. Este es un aspecto que merece resaltarse y debe aprovecharse como un activo del Programa.

También es importante destacar la buena relación que llevan algunas OEIDRUS visitadas con otras oficinas del sector y específicamente con la Delegación de SAGARPA. Excepto en Chiapas y Jalisco, ambas partes de esta relación dijeron tener buenos niveles de coordinación, llegar pronto a arreglos y conseguir con agilidad los acuerdos necesarios con el Comité Técnico del fideicomiso para liberar recursos del Programa. En general, expresaron similares necesidades para la OEIDRUS, para el Sistema y muy alineadas prioridades en el gasto del Programa. Esto no es muy común en otros programas de Alianza para el Campo.

No obstante, en aspectos operativos fundamentales, las OEIDRUS aún se sienten limitadas. A pesar de que las Reglas de Operación de Alianza les responsabiliza de generar y recopilar información y de las actividades que SIAP sugiere para las Oficinas, SAGARPA conserva el control jerárquico sobre los técnicos de CADER, que tienen la responsabilidad de alimentar los sistemas de captura agropecuarios, cuya información es la que se considera oficial.

Excepto por Sonora, las OEIDRUS visitadas no habían hecho ningún esfuerzo sistemático por conocer las necesidades de los usuarios de información, como se establece en la propuesta del SIAP presentada al inicio de este capítulo. Algunos de los resultados de la consulta de Sonora se mencionarán más adelante.

Al preguntar por los mayores retos de la OEIDRUS, fueron recurrentes las expresiones relacionadas con mejorar la confiabilidad de la información y su oportunidad, ganar credibilidad, generar información de calidad, mejorar los métodos de recolección de datos, tener padrones completos. Implementar estas acciones es parte de las funciones que se espera de las OEIDRUS en el libro *Coordinación Federación –Estados en el SNIDRUS*, sin embargo aún no cuentan con las herramientas, la capacidad ni la autoridad para llevarlas a cabo.

Capítulo 4

Desarrollo de capital humano para el SNIDRUS

Este capítulo presenta los hallazgos de la evaluación sobre los recursos humanos del SNIDRUS. Está dividido en un apartado sobre los perfiles encontrados entre el personal que opera los sistemas de información y sus necesidades de capacitación, y otro sobre la rotación del personal de las OEIDRUS.

4.1 Personal, perfiles y capacitación

A pesar de que los coordinadores de las OEIDRUS consideran no contar con suficiente personal, puede decirse que el equipo humano con que cuentan las Oficinas Estatales es el resultado de decisiones razonadas en que se ha preferido destinar recursos a otros componentes del Programa. Al preguntar por las restricciones externas para la contratación de nuevo personal, los coordinadores reconocen que no las hay. Se habían presentado restricciones desde el SIAP cuando una Oficina pretendía contratar dos personas como auxiliares administrativos, pero no para personal técnico.

Por otro lado, en las oficinas ubicadas fuera de las capitales estatales –como Distritos de Desarrollo Rural, Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural o delegaciones del gobierno estatal (el caso de Chiapas)– el personal se está reduciendo cada año acogiéndose a programas de retiro anticipado. El personal que queda –salvo excepciones– tiene considerables limitaciones en el uso de computadoras y en el manejo electrónico de datos. Esta situación ha tenido un impacto importante en la calidad de las estadísticas del sector, como se comentó en el Capítulo 1.

Una de las estrategias centrales del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable es la formación de equipos humanos capacitados para conducirlo. El Programa SNIDRUS de Alianza para el Campo incluye el componente Capacitación para financiar cursos y talleres dirigidos al personal involucrado en la generación de información para el Sistema.

De acuerdo con las entrevistas realizadas en los estados, los cursos que se ofrecen con recursos del Programa SNIDRUS son primordialmente los incluidos en el llamado “Libro Azul”²⁰, que imparte el SIAP. Los que se mencionaron con más frecuencia fueron el taller de Indicadores y Modelos y el taller de Normatividad, mientras que los otros talleres tuvieron escasa recordación. También se mencionó con frecuencia el curso que SIAP e INEGI imparten en conjunto sobre el sistema de información geográfica IRIS. La percepción de los asistentes sobre la calidad y pertinencia de estos talleres fue de buena a muy buena, y este es un aspecto que debe resaltarse.

Otras formas de capacitación mencionadas las constituyen los cursos proporcionados por proveedores de software, específicamente en sistemas de información geográfica. Se

²⁰ INEGI – SIAP, *Coordinación Federación – Estados en el SNIDRUS*, Julio 2004, p. 42-44.

ofrecieron además diversos cursos de nivel básico sobre el uso de computadores o paquetería de software de oficina, dirigidos a todo el personal la Secretaría estatal y la Delegación de SAGARPA, especialmente el personal de campo. Poca mención se tuvo a cursos de estadística y de agronegocios.

El personal entrevistado manifiesta necesitar mayor capacitación en interpretación de imágenes de satélite, manejo de sistemas de información geográfica, diseño de páginas Web y lenguajes de programación. Ante pregunta explícita, mencionaron que estos cursos se habían incluido en los anexos técnicos del 2005, que en la fecha de las entrevistas estaban en revisión. Cursos de este tipo también se han impartido con recursos del Programa en años anteriores, pero el personal que los recibe presenta una alta rotación, como se describe en el siguiente apartado.

En las visitas a estados se han encontrado principalmente dos perfiles profesionales entre el personal dedicado a la construcción del SNIDRUS: ingenieros o técnicos en sistemas o informática, y el formado por agrónomos, biólogos y veterinarios. Así como agrónomos requieren aprender más de sistemas informáticos y tecnologías, también las personas dedicadas a la computación necesitan conocer más aspectos propios del proceso de producción y comercialización agropecuaria y pesquera.

A la primera de estas necesidades se ha puesto más atención con la capacitación ofrecida por el Programa. Muchos cursos se han impartido en el manejo básico de paquetería de cómputo, especialmente entre el personal de los Distritos de Desarrollo Rural y los CADER: procesador de texto, hoja de cálculo, presentaciones gráficas. Algunos cursos más especializados se han impartido en manejo de bases de datos, sistemas de información geográfica y construcción de indicadores; principalmente a las personas de las Secretarías estatales y las Delegaciones que trabajan en la capital del estado.

El margen de conocimiento del personal que atiende las unidades de información se limita básicamente a los datos proporcionados por la Oficina estatal de información.

A preguntas expresas, se notó escaso o nulo conocimiento de los mercados de futuros, de la disponibilidad de seguros agrícolas y pecuarios, de oportunidades comerciales, de pronósticos de clima de la entidad, de esquemas de apoyo de gobierno, de transferencia de tecnología.

La segunda necesidad, sin embargo, ha recibido escasa atención. Esa necesidad es más evidente entre el personal contratado para atender al público en los distritos de desarrollo rural. En las visitas se encontraron jóvenes conocedores de redes, computación e Internet, pero con insuficiente conocimiento de las necesidades de información tanto de productores como de planificadores en el gobierno. Su actitud es pasiva, de atender personas que van a hacerles consulta. Esperan que el usuario les plantee una pregunta específica, para buscar la información en la computadora que tienen asignada.

Hay necesidades comunes de capacitación para el personal. La evaluación detecta dos especialmente importantes:

- Faltan conocimientos en agronegocios. En general se percibe un interés histórico por los datos que se recopilan, pero falla la capacidad de convertirlos en información que sirva para la toma de decisiones, como se pretende en los objetivos del Programa. El funcionamiento de los mercados locales e internacionales, la agricultura por contrato, los requisitos de exportación e

importación de mercancías y la influencia del tipo de cambio son algunos aspectos importantes de conocer por las personas dedicadas a brindar información para el desarrollo rural sustentable.

- Se requiere incrementar las bases teóricas sobre probabilidad, muestreo e inferencia estadística. Hay menciones frecuentes al “dato verdadero”, aparentemente sin conciencia de que cualquier método de muestreo aporta solamente estimaciones. Los pronósticos de producción, por ejemplo, no reportan la varianza dentro de la muestra ni construyen intervalos de confianza para lo que se está estimando. En su consecuencia más drástica, esto lleva a infructuosas discusiones respecto a la preferencia de una estimación sobre otra, para acordar “la cifra oficial” por consenso.

4.2 Rotación del personal

El personal que se ha contratado con recursos del Programa SNIDRUS presenta una alta rotación:

- En Chiapas, del 2001 al 2004, de 52 personas que se habían contratado, 36 duraron menos de un año, mientras que 9 personas fueron contratadas en más de un ejercicio. De las 9 personas que actualmente trabajan en la OEIDRUS, 3 tienen más de un año de trabajo.
- En San Luis Potosí son 6 las personas contratadas por el Programa, 2 de ellas de reciente ingreso, el resto tiene un año en el cargo.
- En Hidalgo parece haber más estabilidad: de 11 personas que actualmente forman parte del sistema de información en la capital estatal, 9 están desde el 2003 y 2 ingresaron en el 2005. En ejercicios pasados, 3 personas renunciaron a sus cargos. Hay más rotación entre las personas contratadas para atender la UBI: con 6 DDR, han renunciado 7 personas entre el 2003 y la fecha, 3 con un solo año de trabajo, 2 con un trimestre. De las personas que atienden la UBI, 4 ingresaron en el 2005.
- En Jalisco, la persona que inició la oficina de estadística rural duró dos años. Otra persona que se incorporó después duró un año. De las 7 personas que actualmente forman la OEIDRUS, 2 están desde el 2003, el resto se incorporaron en el 2004.
- En Veracruz el Programa ha contratado 42 personas, algunas de las cuales duraron menos de 6 meses en el cargo. De las 20 personas que actualmente forman parte del Programa, 10 tienen menos de un año trabajando en esto.
- La OEIDRUS de Sonora es de reciente creación (2004) por lo que es temprano para analizar algo en este sentido.

Esta situación ha complicado la formación de un equipo capacitado, confiable y con el enfoque puesto en la construcción del SNIDRUS a largo plazo. De seguir esta tendencia puede convertirse en una limitante importante, debido a la frecuente necesidad de pasar por reclutamiento y capacitación del personal de nuevo ingreso. El problema es especialmente delicado entre personal que recibe capacitación especializada, como el manejo de sistemas de información geográfica e interpretación de imágenes de satélite, ya que son los primeros en recibir mejores ofertas de trabajo por parte del sector privado.

Capítulo 5

Evaluación de la información ofrecida por el SNIDRUS

En este capítulo se presenta la manera en que se genera y procesa la información ofrecida por el SNIDRUS, así como las necesidades de información recogidas en visitas de campo y la interacción existente entre los servicios de información y sus usuarios.

5.1 La generación de datos agroalimentarios

El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable se integra con información que generan diversas instituciones que concurren en los comités estatales y nacional de información. Destaca en abundancia la información agropecuaria y pesquera, responsabilidad de SAGARPA por medio del SIAP, cuyo proceso de generación se comenta en el primer subcapítulo. La integración de datos de distintas fuentes en un Paquete Básico de Información se comenta en el punto 5.2.

5.1.1 Los sistemas de captura de la red agropecuaria

La estadística básica de SAGARPA se integra a través de los sistemas de captura agrícolas y pecuarios (SIACAP y SIPCAP, respectivamente). Las cifras que se alimentan en estos sistemas para llevar el avance de siembra tienen origen en los técnicos de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), que preguntan la superficie sembrada por cultivo a los productores que quedan en su ruta de trabajo. Los técnicos no cuentan con transporte de trabajo sino que requieren usar vehículos propios y reciben para su mantenimiento un monto mensual que consideran insuficiente²¹. Esto podría establecer incentivos entre los técnicos para que sus recorridos sean demasiado cortos y limitar sus encuestas a los productores de predios más accesibles.

Para recolectar la estadística pecuaria los técnicos acuden a Asociaciones Ganaderas Locales y centros de sacrificio, así como al Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria. Con los datos recogidos se estiman las cifras de producción a nivel de DDR y a partir de éstas los datos municipales que se capturan en el sistema.

Los sistemas de captura mencionados no tienen por objetivo recoger toda la información acopiada, sino únicamente la estimación puntual que resulta de las consultas realizadas.

Ante la falta de un censo reciente, no se cuentan con padrones completos de productores que puedan usarse como marco para muestras. En algunos estados (como Chiapas) cuentan con lista de ejidatarios o comuneros, mientras que en otros se basan en el padrón de PROCAMPO. No hay esfuerzos sistemáticos por incluir en las consultas a las personas que no estén incluidas en estas listas, esto es, la propiedad privada o que no reciba PROCAMPO.

²¹ \$211.30 por día, 110 días al año.

La falta de un marco completo para obtener muestras, junto con la ausencia de transporte de trabajo resulta en muestras seleccionadas por conveniencia. En entrevistas con técnicos de CADER, éstos reconocen que suelen preguntar “al productor más conocido” – con frecuencia el comisario ejidal– por los datos de siembra y sinistros en toda la superficie del ejido, así como por el inventario ganadero de todos los ejidatarios. Con frecuencia los reportes se basan en la declaración que hacen las personas que acuden al CADER para hacer algún trámite.

En estos sistemas de captura (SIACAP, SIPCAP) los técnicos alimentan un programa de producción agrícola y pecuaria para el año. Estos programas suelen consistir en proyecciones de la tendencia histórica. Los pronósticos de producción financiados con recursos del Programa SNIDRUS se describirán en el apartado siguiente.

La producción obtenida es estimada para esta red agropecuaria de la misma manera: preguntando a productores notables por el rendimiento y la producción en toda la superficie del ejido. Cuando están disponibles, se usan los rendimientos estimados con los pronósticos de producción, aplicados a toda la superficie cosechada del Distrito para alimentar los sistemas de captura. Debido a que son los mismos técnicos quienes participan en la elaboración de varios métodos de estimación, no debería extrañar que los valores para producción obtenida se parezcan mucho a los de producción estimada, ni debiera considerarse un mérito de la precisión en las estimaciones de los CADER.

Los reportes que elaboran mensualmente los CADER se concentran –en papel– en el DDR correspondiente, donde son capturados en los sistemas de cómputo. Por red se

Si bien es importante cuidar que no haya errores de captura, el procedimiento actual pone demasiada importancia de hecho en la memoria o la intuición de algún funcionario.

Esto podría evitar el reconocimiento de cambios en la tendencia histórica de alguna variable, lo que impediría el aprendizaje.

concentra la información en la Delegación estatal de SAGARPA. Ahí se hace un análisis de consistencia a la información recibida de cada Distrito para detectar errores de captura, proceso que recibe el nombre de validación²². En San Luis Potosí usan un filtro informático que llaman Completex, proporcionado por el SIAP. Este análisis incluye destacar algún dato que se aleje del valor histórico medio o que no concuerde con la situación climática del año o con algún otro criterio del personal en la Delegación. Las observaciones que haya

se envían al jefe de DDR, que corrige o ratifica los datos enviados inicialmente.

Esta información se concentra en el SIAP. En ocasiones, también desde la Cd. de México se envían señalamientos cuando algún valor parece atípico. Con estos datos, el SIAP alimenta el sistema de consulta (SIACON), así como los anuarios estadísticos y la información de México a nivel internacional.

Este proceso de generación de datos permite integrar información a bajo costo y en periodos cortos de tiempo. El inconveniente con estos métodos es que el “muestreo por conveniencia” o “muestreo bola de nieve” que siguen los técnicos del CADER no permite hacer inferencias al total de la superficie, no se puede replicar y no admite comparaciones entre estimaciones obtenidas en distintos momentos (salvo cuando aseguren haber entrevistado a la misma persona). Además, es muy probable que el “productor más

²² http://www.siap.sagarpa.gob.mx/Publicaciones/Archivos/n_Agricola.pdf

conocido” sea el de mejores rendimientos, lo que establece una relación entre la forma de seleccionar entrevistados y los datos que se recogen, introduciendo así un sesgo sistemático de tamaño desconocido.

Otro inconveniente del método consiste en que, al no realizar mediciones, existe el riesgo de que los declarantes usen su información de manera estratégica. Algunos productores reconocen que los datos que declaran dependen de la finalidad de la información.

En general, en las OEIDRUS están muy concientes las dificultades de estos métodos y les interesa mejorar la confiabilidad de los datos. En las Delegaciones de SAGARPA algunos funcionarios reconocen las limitaciones de este sistema, mientras que otros no están concientes o no quieren reconocerlas.

5.1.2 Pronósticos de producción agrícola

Otra fuente importante de información para el SNIDRUS son los pronósticos de producción agrícola que se pagan con recursos del componente estudios del Programa. Éstos constituyen importantes esfuerzos por aplicar métodos probabilísticos y objetivos a las estimaciones, con diseño cuidadoso del tamaño de la muestra y las zonas precisas que han de visitarse. Siguen dos métodos, la aplicación de una encuesta a los productores y el muestreo físico, que consiste en observar la densidad de siembra, levantar espigas o mazorcas y enviarlas a laboratorio.

En la mayoría de los casos, los estados contratan el trabajo de gabinete a una empresa u organización (como el INIFAP) quien a su vez contrata para el trabajo de campo a los técnicos de CADER. Esto es notablemente menos costoso que contratar todo el trabajo con personal externo; sin embargo, al no incluir vehículos de trabajo para los técnicos, éstos tienen que usar los propios, lo que podría crearles incentivos a reducir la longitud de los recorridos. Ante esta situación, cabe la sospecha entre usuarios de información que el trabajo de campo no sea muy distinto del que se sigue cotidianamente para el sistema de captura de la red agropecuaria.

Si bien el trabajo de las encuestas podría ser similar, en algunos casos, a la labor cotidiana de los técnicos de CADER, una diferencia fundamental en los pronósticos es que se recogen muestras de campo que se llevan al laboratorio a medir humedad y peso. En un estudio publicado, el rendimiento estimado en el laboratorio fue de 1.1 toneladas por hectárea mientras que la estadística administrativa determinaba 1.45 ton/ha. Esta es una diferencia de 24%, que significa 36 mil toneladas en el estado (superficie de 103 mil hectáreas)²³.

El SIAP desarrolló un sistema de uso interno para la captura y procesamiento de las encuestas y la obtención de resultados de rendimiento. En el sitio Web del SIAP están disponibles resúmenes nacionales, con estimaciones puntuales para cinco tipos de granos y cinco estados, en un formato “plano”²⁴. Los resultados no están disponibles en otros medios de difusión, como los anuarios o los sistemas de consulta, cuyas cifras provienen de los sistemas de captura descritos antes. En este sentido, los métodos de mayor rigor se utilizan para pronosticar cosechas, mientras que los resultados de producción se obtienen con métodos no objetivos.

²³ INIFAP. “Diagnóstico de Producción y Rentabilidad de Cebada Grano en el Estado de Hidalgo del Ciclo Primavera – Verano 2002”, p. 17.

²⁴ http://www.siap.gob.mx/ar_comencuest.html

Solamente tres de los estados visitados hacen difusión pública de los pronósticos de producción (Hidalgo editó folletos y Jalisco y Veracruz en sus sitios Web). En los otros, estos estudios quedan como productos de divulgación interna, si bien están disponibles para consulta de quien lo solicite.

Es importante que los estudios incluyan una sección sobre la metodología seguida para hacer los pronósticos. Debe describirse el marco utilizado para elegir la muestra, tanto de personas como de superficies, así como los ponderadores empleados para cada estrato.

No se pretende inferir sobre todos los estudios de pronóstico. Lo que se describe debe considerarse como casos.

Por lo que puede apreciarse, se considera la superficie sembrada como conocida y es la que se usa como ponderador para estimar la variable rendimiento. Sin embargo, dado que la variable más importante de estimar es producción, debe reconocerse explícitamente que la superficie cosechada es en sí misma una estimación y explicar el método con que se obtiene ese dato.

Esta sección descriptiva no existe en el estudio disponible para Jalisco²⁵ y es incompleto en el de Veracruz²⁶. Los estudios del estado de Hidalgo²⁷ incluyen una sección de metodología con aspectos importantes, aunque sin los elementos mencionados arriba.

Es importante reportar la estimación correcta de la varianza en la población y construir intervalos de confianza para las estimaciones. Convendría además excluir de los informes datos para zonas geográficas para los cuales no haya una adecuada confianza estadística. Como ejemplo, un estudio publica datos de municipios donde se visitaron 1, 3 o 4 parcelas, siendo que esas observaciones son insuficientes para inferir sobre la superficie municipal (Hidalgo). Otro estudio dice establecer conclusiones a nivel de DDR con una confianza del 95% y una precisión del 5%, realizando entre 36 y 68 entrevistas en cada uno, pero no reporta el número de predios que hay en cada DDR ni la varianza obtenida en la muestra, lo que genera dudas sobre la precisión de la estimación (Veracruz).

5.1.3 Registros administrativos

Una de las estrategias del SNIDRUS para recolectar información consiste en sistematizar registros administrativos y difundir ciertos aspectos de su contenido. De acuerdo con los lineamientos del Sistema, “los registros administrativos son instrumentos de que disponen las instituciones públicas, privadas o sociales para controlar sus programas y obligaciones o que requieren a sus usuarios para la prestación de un servicio” y se tiene por objetivo “clasificar, sistematizar y difundir la información estadística que, mediante registros administrativos, generan instituciones públicas, privadas y sociales relacionadas con el Desarrollo Rural Sustentable”²⁸. Esta estrategia constituye uno de los primordiales esfuerzos en materia de coordinación que el SIAP y el INEGI han implementado para el SNIDRUS.

Este proyecto inició en el año 2003 y a la fecha se han catalogado más de 30 registros en SAGARPA y se han instrumentado dos del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y

²⁵ <http://oeidrusjalisco.org/docs/serv/lib/pronostprod.doc>

²⁶ <http://www.snidrusver.gob.mx/informacion/pv2004.htm>

²⁷ INIFAP, “Diagnóstico de producción y rentabilidad de maíz grano en el DDR Mixquiahuala del ciclo primavera verano 2002, modalidad riego”, abril 2003. El otro, de cebada, fue citado arriba.

²⁸ INEGI – SIAP, *Coordinación Federación – Estados en el SNIDRUS*, julio 2004, p. 59.

Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y uno del Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS). En el nivel estatal, se identificaron más de mil registros en 26 entidades federativas y en diez estados se desagregaron aspectos conceptuales de más de 500 registros²⁹.

La evaluación permite concluir que este proceso puede tener impactos muy positivos con un costo relativamente bajo. Hasta el momento el Programa ha dado prioridad a los registros administrativos de oficinas de gobierno, aunque ya existen avances en la sistematización de registros del sector privado, concretamente de organizaciones productivas, de los cuales podrá obtenerse mucho provecho.

En Sonora están registrando las mercancías (relacionadas con el sector) que cruzan por la frontera en Nogales y su origen. Esta información es de gran importancia para entender los procesos comerciales y el costo consiste en capturar la información que

Cada vez que ocurre una transacción comercial, suele quedar un registro administrativo. Al menos una de las dos partes involucradas estará interesada en dejar constancia y en reportar la cantidad exacta del intercambio. Aceptando que es imposible captar cada transacción, hay puntos de una importancia notable y es conveniente identificarlos y establecer mecanismos que permitan recolectar los datos que ahí se generan.

Para ejemplificar, puede considerarse lo que ocurre con las guías de movilización de ganado. Los ganaderos están obligados a obtener dichas guías, las asociaciones ganaderas cobran por extenderlas y van foliadas por parte de la autoridad. Si existiera un sistema de captura de estos datos, se contaría con información al día de todos los animales movilizados con origen y destino. En cambio, el esfuerzo tradicional de la red de información pecuaria consiste en estimar el inventario ganadero, rendimientos y producción. Si bien esta información es importante, es costosa de obtener. El solo dato de los productos movilizados desde un municipio no permite estimar productividad sin conocer el inventario, pero puede dar idea de la producción de una manera más precisa y menos costosa que con encuestas y recorridos de campo.

Aprovechar la información disponible como parte de registros administrativos presenta varias ventajas:

- Para muchos fines, la información proporcionada por el registro administrativo puede ser suficiente
- Es menos costosa de obtener
- Se puede comparar en distintos momentos, para obtener tendencias
- El dato sería el mismo con independencia de la persona que hace el registro
- Cuenta con definiciones precisas, conocidas por todos los agentes
- La metodología es clara, transparente y fácil de entender.

Son abundantes las oportunidades para aprovechar registros administrativos: puntos de verificación e inspección de sanidad, básculas públicas, bodegas y centros de acopio, grandes compradores, distritos y unidades de riego y otras concesiones de agua, asociaciones productivas, rastros, oficinas de pesca. Con frecuencia, las organizaciones

²⁹ Información proporcionada por el SIAP.

que llevan registros administrativos relevantes al desarrollo rural sustentable cuentan con alguna forma de apoyo de gobierno. En estos casos ciertos reportes sobre sus registros

En Jalisco ya está en marcha esta forma de captar información. El Programa SNIDRUS aporta el sistema de captura –y en ocasiones equipamiento– a las Asociaciones Ganaderas Locales. Esto libera muchos recursos en las asociaciones y en la Unión Regional Ganadera.

A cambio, la OEIDRUS obtiene reportes de información que se generan automáticamente.

administrativos deberían hacerse públicos, siempre cumpliendo el anonimato que pide la legislación sobre información estadística. Por ejemplo, el subsidio federal a los seguros agropecuarios parece razón suficiente para solicitar reportes a las aseguradoras sobre el número de pólizas, monto asegurado, en qué zonas y qué superficie, entre otras variables de interés.

En Sonora la distribución del agua para riego tiene tal importancia y se encuentra en un nivel tan avanzado, que todos los participantes tienen incentivos a declarar con precisión lo que van a sembrar y la

fecha en que lo harán. Esta información es la que capta el avance de siembras de SIACAP en ese estado, que reporta dos veces al mes con niveles de confiabilidad superiores a los que se observan en otros lados, lo cual es encomiable. Es importante notar que la oportunidad y la veracidad del sistema en Sonora están más ligadas al registro administrativo requerido para la repartición del agua, que a una diferencia estructural de sus DDR y CADER.

El mayor esfuerzo para sacar todo el provecho a los registros administrativos consiste en elaborar sistemas de captura que sean compatibles a nivel nacional. Esto no siempre requiere programación especializada ni conexión en red, ya que paquetes comerciales de hoja de cálculo y base de datos permiten elaborar plantillas de captura. Para registros simples podría ser suficiente con usar programas muy difundidos y hacer la agregación geográfica enviando periódicamente archivos por correo electrónico.

Una vez que se haga ese esfuerzo, el mantenimiento de un sistema de información de registros administrativos tendría un costo muy bajo, en muchos casos liberando recursos que actualmente se emplean en materiales y trámites. En las visitas se encontraron casos de reportes que se elaboran en papel –con máquina de escribir o computadora– con varias copias físicas, una de las cuales llega a una oficina pública en la capital estatal donde es archivada o, en el mejor de los casos, capturada nuevamente en otro registro electrónico.

5.2 Análisis de la información ofrecida por el SNIDRUS

Tanto a nivel nacional como a nivel estatal, conviene distinguir entre la información agroalimentaria generada por el SIAP y la que se ofrece gracias a la implementación del SNIDRUS integrada en un paquete básico de información.

5.2.1 A nivel nacional

El equipamiento en informática financiado por el Programa SNIDRUS ha permitido mejorar la rapidez y oportunidad en la integración de estadística básica agropecuaria, así como su difusión en sitios Web y por medio de discos compactos, lo que ha incrementado

su difusión pública reduciendo el tiraje de los anuarios estadísticos. Se ha agregado detalle en la información al incluir los niveles municipal y de DDR, ya que hasta el 2002 solamente se reportaban niveles estatales y nacional. En la información agrícola aumentó el número de cultivos en los que se recoge información, de 396 en el 2000 a 503 en la actualidad. También creció el detalle en el tipo de producto conforme se agregan variedades de un mismo cultivo genérico: por ejemplo, de 2 variedades de frijol y 11 de chiles que se manejaban en el 2000, ahora son 17 y 25, respectivamente³⁰.

El sitio Web que el SIAP mantiene es completo en los temas agropecuarios y pesqueros. Contiene estadística derivada, indicadores macroeconómicos, información de mercados, precios, aspectos climáticos, una sección de comercio exterior, varios estudios del sector.

El SIAP está ofreciendo cada vez más datos en sistemas amigables de consulta, que permiten ver la información en línea, graficar y analizar, agrupando según distintas variables de interés. Destacan los avances de siembras y cosechas municipales y los anuarios dinámicos. Un ejemplo importante de estos servicios de consulta interactiva lo constituye el sitio Tiempo Fértil, donde puede encontrarse diversa información agroalimentaria agrupada por entidad federativa³¹. Esta página puede ser de gran utilidad, principalmente al sector público de cada entidad. Este es un avance que merece resaltarse.

No obstante, una gran cantidad de la información, especialmente estadística derivada, se presenta en formato “plano”, es decir, con una imagen que no se puede modificar y cuya información no se puede exportar (con frecuencia *.pdf). Es como tener a la vista en la pantalla una página de los anuarios estadísticos impresos. En este sentido, aún se está transitando hacia el uso pleno de las nuevas tecnologías de información.

ENFOQUE DE SISTEMAS –PRODUCTO

Una de las líneas estratégicas de SAGARPA para el desarrollo agropecuario consiste en impulsar la integración de las cadenas agroalimentarias y pesqueras. En ese sentido, sería conveniente disponer en un solo lugar de información relevante para todo el proceso de producción y consumo de cada sistema producto. El SIAP ofrece en su sitio Web un módulo con estas intenciones³². En él se ofrecerá información relativa a los insumos, la producción, la comercialización, la industrialización y el consumo final, para diversas cadenas productivas del país. Este módulo se encuentra en construcción y aún es limitada su oferta de información. No obstante, el sentido del módulo y su diseño dinámico es un adelanto que destaca en el sitio Web del SIAP.

PAQUETE BÁSICO DE INFORMACIÓN

La LDRS establece que la información del Sistema debe estar disponible en un paquete básico (Art. 138). Para tal efecto, INEGI y SIAP diseñaron sus contenidos, que obtuvieron la anuencia de los CTEIEGDRUS en las 32 entidades federativas; elaboraron un sistema electrónico para su integración, que repartieron a cada estado; y llevaron a cabo labores de capacitación a sus operadores. El objetivo del paquete básico es “integrar y difundir información estadística y geográfica sobre aspectos económicos relevantes de la

³⁰ Información proporcionada por el SIAP.

³¹ www.tiempofertil.gob.mx.

³² <http://w4.siap.sagarpa.gob.mx/sispro/>

actividad agropecuaria y el desarrollo rural sustentable a fin de fortalecer la autonomía en la toma de decisiones de productores y demás agentes del sector rural³³.

El paquete descrito en los lineamientos establecidos por el INEGI y el SIAP consta de cuatro temas y es bastante completo. El tema económico productivo, por ejemplo, está diseñado con un enfoque de cadena productiva, ya que ordena contenidos relativos a insumos, producción, transformación, comercialización y consumo. En los apartados siguientes se describe la situación actual del paquete, destacando en cuadros algunos elementos que debería contener según los lineamientos establecidos por INEGI y SIAP³⁴.

Tema económico productivo

Distribución geográfica de proveedores y costos de adquisición de insumos, maquinaria y equipo. Producción forestal. Distribución geográfica de agroindustria. Costos de fletes y almacenaje. Programas crediticios. Asesoría técnica y programas de apoyo.

En el rubro Insumos se presenta información tal como unidades de producción que utilizan semilla mejorada mediante enlaces que llevan a la página del Sistema Municipal de Base de Datos, donde el usuario debe especificar su consulta y los datos se refieren al censo agrícola y ganadero (1991). El rubro Producción lleva a la página del SIAP para los temas agrícolas, pecuarios y pesqueros, mientras que para lo forestal se refiere al censo del 91. En el renglón Transformación se encuentran disponibles listas de apoyos entregados por Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) durante 2003 y 2004.

En Comercialización, los enlaces llevan a la página de InfoASERCA para información de precios agrícolas y pecuarios³⁵. Ésa página se nutre del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM), pero no incluye los precios de productos pesqueros, que sí forman parte del SNIIM. Tampoco hay un enlace para esos precios en la página SNIDRUS de INEGI. Para precios de productos forestales el enlace lleva a los índices del Banco de México. En el rubro Consumo hay un solo enlace, que lleva a datos de ingreso y gasto de los hogares de las encuestas de INEGI.

En estos rubros falta información cartográfica, que aparece en el renglón Servicios. El financiamiento aparece en este apartado y se refiere a informes históricos sobre créditos entregados al sector por instituciones oficiales.

Tema social

Migración en las poblaciones rurales, educación e infraestructura educativa, empleo, servicios e infraestructura de salud, vías de comunicación.

³³ INEGI - SIAP, *Coordinación Federación – Estados en el SNIDRUS*, julio 2004, p. 105. También disponible en snidrus.inegi.gob.mx/SNIDRUS/lineamientos.pdf.

³⁴ <http://snidrus.inegi.gob.mx>, visitado en agosto 2005. El SNIDRUS se anuncia por momentos en la página de inicio del INEGI. El enlace desde la página del SIAP estuvo inexactamente dirigido en la fecha que se visitó.

³⁵ Algunos productos pecuarios están listados bajo el subsector agrícola.

El renglón Población refiere a los censos y conteos del INEGI. El renglón Seguridad Social no tiene enlaces para el sector rural y los enlaces disponibles llevan a datos del censo de población que no desagregan según localidades rurales o urbanas (algunos enlaces llevan a la página principal del INEGI). El rubro Infraestructura y equipamiento no contiene información estadística, aunque se ofrece el mapa digital de México como información geográfica. En el renglón Servicios, aparecen varios enlaces que llevan a información no desagregada según urbano o rural.

Tema medio ambiente

Indicadores de deforestación, indicadores de erosión de suelos, impacto de agroquímicos a los ecosistemas. Programas de capacitación y asesoría sobre el cuidado del medio ambiente, investigaciones tecnológicas sobre procesos productivos.

En este tema se cita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como fuente en 4 renglones³⁶ y el resto lleva a distintos destinos de la página del INEGI, algunos que no coinciden con lo que anuncian y 5 que llevan a la página principal.

En Recursos Naturales hay cuatro enlaces que informan de recursos maderables a nivel nacional, cuya fuente es SEMARNAT. Aparte de eso, en la página no se encuentra ni una mención al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Tema jurídico administrativo

Marco normativo; leyes, decretos, normas, reglamentos. Gestión de trámites.

El rubro Marco Normativo contiene el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro enlace que lleva a la página principal del INEGI. En Programas de apoyo hay dos enlaces, ambos llevan a la página principal del INEGI. El rubro Servicios está vacío.

El paquete básico de información está en construcción y actualmente se encuentra incompleto. Sin embargo, existe el riesgo de que se considere a los enlaces existentes como suficientes en algunos temas, siendo que no coinciden con el contenido diseñado. Además, merece revisarse si las actividades económicas del sector rural se limitan a las mencionadas en el paquete.

5.2.2 A nivel estatal

En los estados pueden distinguirse dos formas de divulgar información para el desarrollo rural sustentable: las páginas mantenidas por cada OEIDRUS y el enlace al paquete básico de información a nivel estatal. Actualmente el sitio del INEGI presenta para cada

³⁶ Estos enlaces llevaron a una página equivocada el día que se visitó el sitio (10 agosto 2005).

estado un paquete idéntico al descrito arriba. Sin embargo, algunos estados mantienen otra página con su paquete básico, a la que se llega mediante otra dirección electrónica.

Las páginas estatales son de calidad muy variable. Jalisco tiene un sitio muy recomendable de visitar. Anuncia los temas con un enfoque de cadena productiva, y separando entre información y estadísticas: estructuras y sistemas productivos; comercialización y los mercados; la transformación agroindustrial; la demanda y el consumo. Actualmente los enlaces disponibles no corresponden con lo que anuncian, sin embargo destaca esta manera de organizar el sitio. En la página están disponibles estudios detallados de dos cadenas productivas. Además, cuenta con un diseño propio para el paquete básico de información, aunque aún faltan varios enlaces de información.

La página de Veracruz es atractiva y contiene buena información cartográfica; sin embargo no se encuentra actualizada en información estadística, no cuenta con un paquete básico de información ni tiene un enfoque de cadenas productivas.

La página del estado de Hidalgo anuncia varias categorías de información interesante y en particular promete catálogos de productores, comercializadores y precios, pero aún tiene muchos enlaces sin funcionar. De esta página merece destacarse la explicación sobre lo que es la OEIDRUS y sus logros.

El caso de Chiapas tiene la peculiaridad de que la página de la Secretaría de Desarrollo Rural y la del sistema de información es la misma (Agrochiapas). Esto es, la OEIDRUS mantiene una página para difundir información que también sirve como imagen institucional de la Secretaría. Si bien esto debe verse como una oportunidad privilegiada para la difusión de información, pone de manifiesto dos riesgos: que la OEIDRUS sea vista como el área de informática de la Secretaría y que el desarrollo rural se limite a lo agropecuario. La página es muy atractiva y rica en información agropecuaria –contiene, por ejemplo, un padrón de productores orgánicos–, pero falta por integrar la información forestal, pesquera y otras. Merecen destacarse las fichas de información municipal, así como el módulo de consulta de precios. En contraste, la mención al paquete básico de información lleva a una página similar a la nacional, con menos enlaces.

La presentación de la página de Sonora dificulta la navegación y no corresponde con la cantidad de información que tiene disponible, no tiene un enfoque de cadena productiva y la información está básicamente limitada a la producción primaria. Un diseño profesional mejoraría este sitio considerablemente. Debe también destacarse la oportunidad con la que este estado presenta sus datos.

San Luis Potosí tiene en su página paquetes tecnológicos de producción en el estado, elaborados por INIFAP y un paquete básico de información propio, considerablemente más detallado y completo que el de nivel nacional. Contiene un directorio de proveedores agropecuarios y otro de productores; sin embargo carece de un enfoque de cadena productiva ya que no trata temas relativos a la transformación ni la comercialización.

5.2.3 Unidades de información

La LDRS establece que haya “en cada distrito de desarrollo rural una unidad de información, para asegurar el acceso público a todos los interesados” (Art. 137). Con recursos del Programa SNIDRUS se han equipado a la fecha 165 unidades de

información en igual número de DDR³⁷. En los estados visitados para esta evaluación se encontraron los siguientes resultados:

- En Chiapas nombraron en cada DDR a una persona del distrito como encargada de atender la unidad de información (UBI)³⁸, que consiste en una computadora pagada con recursos del Programa, pero que no cuenta con identificación propia. Estas personas no conocían la página Web de Agrochiapas. En los hechos, las consultas hechas a la unidad se turnan a cualquier funcionario del distrito que conozca la respuesta. También hay unidades de información en sedes regionales del gobierno estatal, pero sin identificación propia ni personal dedicado.
- En Hidalgo tienen unidad en cada DDR y personal que las atiende, aunque también dedican su tiempo a atender asuntos de computación en el distrito. Incluso recargan tarjetas del programa Diesel Agropecuario. Su ubicación dentro de los DDR no es la más visible ni tiene identificación suficiente. Para contestar consultas de producción del distrito acuden a la persona que alimenta los datos de SIACAP y SIPCAP en otra computadora. En algunos DDR hay también módulos de auto-consulta, con pantalla sensible al tacto, pero con información general del estado y no exclusiva del distrito.
- En la fecha de la visita, Jalisco no había instalado UBI aunque ya tenían comprados los equipos, con pantalla sensible al tacto con la intención de que sean de auto consulta.
- San Luis Potosí cuenta con UBI en cada DDR y una persona dedicada exclusivamente a su atención. La unidad tiene un diseño moderno y atractivo que le distingue del resto del Distrito e invita a la consulta. Las unidades están completamente equipadas y con acceso suficiente a información.
- En Sonora no habían terminado de instalar la UBI en cada Distrito. En los dos que fueron visitados habían contratado para atenderlas a funcionarios retirados del mismo Distrito. Esto tiene la ventaja de que conocen bien el funcionamiento de la delegación, el área de conocimiento del personal y el flujo de la información, pero se observó el riesgo de que no se hayan podido desligarse totalmente de las actividades que realizaban antes, ante la presencia inmediata de su anterior jefe y una difusa distribución de responsabilidades.
- En Veracruz las personas encargadas de la UBI son funcionarios del Distrito. Para distinguir la unidad habían construido un espacio de cancel modular, pequeño y caluroso, que no fue apropiado para el clima del estado. En una visita, la computadora destinada a la UBI estaba en una oficina oculta del DDR y no tenía alimentado el SIACON. En la práctica, quienes atienden consultas de información son las dos personas que alimentan SIACAP y SIPCAP.

En uno de los lugares visitados, las oficinas del DDR se encontraban en una sede de acceso complicado mientras que había un CADER en el centro de la localidad. Convendría entender el requisito de la LDRS no en un sentido estricto de que la unidad de información debe estar en la oficina del DDR, sino de que debe instalarse una en cada distrito, en la más accesible y visible de las oficinas del sector.

³⁷ Información proporcionada por SIAP.

³⁸ Se hizo costumbre llamarles unidades básicas de información y abreviarlas UBI.

Una constante en los Distritos de Desarrollo Rural visitados es la falta de información del personal sobre datos forestales o pesqueros y la ausencia de voluntad para buscarlos. Se limitan a referir a las oficinas de SEMARNAT y a las oficinas o subdelegación de pesca. En este sentido, el SNIDRUS aún no está funcionando como sistema de información sino como un conjunto de enlaces a distintas fuentes.

Otro aspecto recurrente es la actitud pasiva de las personas que atienden las unidades de información. Prácticamente no salen de su escritorio, no visitan los CADER ni acompañan al jefe de DDR en sus salidas, poco aprovechan sus reuniones para difundir el sistema de información. Tampoco les han indicado que salgan a campo a la búsqueda de información local, a detectar necesidades de conocimiento, a identificar lugares y modos como ocurre el intercambio de información, a señalar oportunidades para la captura de datos relevantes que ocurren en el distrito. Este papel pasivo que les han asignado contribuye a que destinen buena parte de su tiempo dando mantenimiento a los equipos de cómputo del DDR. Se limitan a contestar consultas que les realicen visitantes. Cuando no acuden a los compañeros del Distrito encargados del SIACAP y SIPCAP, buscan las respuestas en la página Web de la OEIDRUS del estado, la del SIAP y con frecuencia acuden a un buscador comercial de Internet. Otros recursos que emplean son el IRIS de INEGI y el SIACON de SIAP.

5.3 Demanda por información

5.3.1 Sector público

En los estados visitados se realizaron entrevistas con personas dedicadas a la planeación del sector agropecuario, tanto en la estructura de SAGARPA como en el gobierno estatal.

En los gobiernos estatales se observó un interés marcado por tener comparaciones entre estados o el lugar que su entidad ocupa en relación con el dato nacional. Quieren conocer las tendencias de la producción estatal en los 3 o 4 años más recientes. En general, requieren los datos para la elaboración de informes, conferencias de prensa y soporte a giras de trabajo y los buscan a nivel municipal. Los sistemas de información actuales satisfacen estas necesidades plenamente, si bien las personas entrevistadas en todos los estados mostraron reservas respecto de la confiabilidad de los datos, conociendo los métodos de recolección.

En los Distritos de Desarrollo Rural y en las Delegaciones el énfasis está puesto en el registro histórico de la producción. Como ayuda en la planeación, están interesados en prever los impactos que una producción atípica tendría sobre el monto de recursos destinado en apoyos oficiales. Con este fin, siguen el clima y los precios rurales en relación con el ingreso objetivo definido para el año en curso.

5.3.2 Agentes económicos del sector

En el estado de Veracruz existe una empresa compradora de productos agrícolas que cada año realiza un pronóstico de producción. No quisieron revelar el costo de este esfuerzo, pero dicen destinar 20 personas con 20 camionetas a recorrer predios en 4 estados del país. Además, cada 3 años actualizan su padrón. En Sonora se encontraron productores que pagaron y operan su propia estación climática. Esto da una idea de la importancia que tiene la información oportuna para los agentes económicos.

En la actualidad se recurre a la información del sistema principalmente para elaborar el capítulo de contexto de los proyectos que presentan a los programas de fomento de Alianza para el Campo. Hay un interés marcado por tener “la cifra oficial” en sus proyectos. En ocasiones, asociados y funcionarios de organizaciones de productores, que son fuente de información del sistema, esperan que los datos se hagan públicos a través del SIAP para poner esa cifra como referencia en proyectos e informes. Con frecuencia se recurre también a la OEIDRUS y a las unidades de información a preguntar por los apoyos oficiales disponibles.

Al hablar de las necesidades de información de los productores, la primera mención fue hacia los datos de precios de sus insumos y productos. Relacionado con esto, les interesa conocer los datos que influirán en la formación futura de precios en su entidad: avances de siembra y cosecha, así como pronósticos de producción para los estados que –por cercanía o volumen– tienen más impacto en el estado propio. El clima es el segundo factor sobre el que mostraron más interés.

Conviene mencionar que las sociedades de producción rural que se visitaron en cada estado cuentan con computadora, conexión a Internet y visitan páginas de mercados de futuros y precios en distintos mercados locales, así como de clima. Los entrevistados de más edad solicitan apoyo de familiares habituados al uso de las computadoras.

5.3.3 Investigadores

Actualmente acuden a las unidades de información un número considerable de estudiantes a pedir información descriptiva sobre la producción de su entidad, para la realización de tareas.

La evaluación incluyó la opinión de investigadores especializados del sector. En este grupo están interesados en la correlación entre variables y prefieren tener datos de dispersión que de valores medios. Quieren tener acceso a bases de datos extensas que puedan manejar en paquetería de software de su preferencia, para explorar las variables objeto de su investigación, antes que cuadros simplificados. Les interesa analizar las variables productivas en conjunto con otras socioeconómicas y demográficas.

A este tipo de usuario le gustaría contar con padrones de productores que sirvan de marco muestral para realizar sus investigaciones. Con frecuencia privilegian el conocimiento más detallado de extensiones pequeñas, sobre los datos estatales con poco detalle. Quieren referencias geográficas de los datos estadísticos recolectados. Asimismo, requieren definiciones precisas de la información disponible, saber si los precios son corrientes o constantes y las unidades en que se expresan los datos. Piden descripciones claras de las metodologías empleadas y la fecha de levantamiento de la información.

En información pesquera quieren mayor desglose de especies, principalmente cuando tienen distinto valor de mercado³⁹.

³⁹ Por ejemplo, el camarón en Sonora.

5.4 Interacción entre servicios de información y usuarios

Desde el año 2001, el SIAP organiza anualmente un Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero, con el propósito de ampliar los canales de difusión de los estudios y actividades que realizan los agentes públicos y privados, así como alentar el intercambio de información. Adicionalmente, organizaron en 2003 y 2004 reuniones con usuarios de la información que genera el SIAP, a las cuales se invitaron a representantes de las principales empresas y organizaciones de productores del país. También, el INEGI, en conjunto con el SIAP, realizó estudios de opinión sobre servicios y productos de información estadística a nivel nacional.

De acuerdo con las entrevistas realizadas durante la evaluación, la interacción del personal de las OEIDRUS con usuarios de información es poco frecuente y consiste en presentaciones que hacen durante reuniones de trabajo. Aún entre personas que suelen requerir información estadística, su medio consiste en solicitarla en alguna ventanilla de gobierno. En los anexos técnicos del 2005 se comprometieron recursos para desarrollar en cada estado talleres con usuarios de información. El monto programado es de \$30 mil a \$50 mil pesos, según el estado, para un total nacional de \$845 mil. A la fecha de esta información⁴⁰, tres estados no tendrían reunión estatal y dos tenían la decisión pendiente de realizar dichos talleres.

Un riesgo latente en la organización de este tipo de talleres consiste en la manera de convocar y reunir a los participantes. Por construcción, quienes son invitados a un taller conforman una muestra seleccionada. Generalmente representan a las mayores organizaciones de productores, es decir, en los actores mejor informados y con mejores capacidades para aprovechar los sistemas de información. Si bien estas reuniones pueden servir para la difusión del SNIDRUS y para recibir retroalimentación valiosa, falta determinar la manera en que se recogerán las opiniones, comentarios y necesidades de otros sectores de la sociedad rural.

Por otra parte, SIAP alienta un registro de consulta en cada ventanilla de atención. Este registro presenta un interesante ejemplo de diversas situaciones que ocurren en el sector, relativas a la generación, proceso, análisis y difusión de la información y merece describirse. En un inicio, el formato que se usaba para registrar a usuarios de información contenía en su mayoría campos abiertos. Después se sustituyó por un formato con campos cerrados, incluyendo tipo de usuario y tipo de información solicitada, entre otros. En varios estados visitados las personas que atienden las ventanillas imprimen estos formatos y piden a los usuarios que lo llenen, lo que podría crear una barrera con el usuario y parecerle un trámite burocrático innecesario. En Chiapas, en cambio, quien atiende las ventanillas recoge los datos que pregunta al usuario y lo captura en su computadora, método que parece preferible.

Si el registro de consulta se llevara en una hoja electrónica, SIAP tendría ahora una base de datos con varias columnas de interés y una fila por cada consulta, dedicando menos horas de trabajo.

Sin embargo, aun en Chiapas la captura se hace en formato de procesador de texto, e imprimen cada registro ya llenado para guardar en su archivo. A fines de mes, estas hojas

⁴⁰ Proporcionada por SIAP, julio de 2005.

son concentradas desde cada Distrito de Desarrollo Rural en la Delegación estatal. Ahí se elabora un resumen de las consultas realizadas en el periodo, proceso en el cual se pierde información ya que solamente se registra la cantidad total de consultas por tipo de usuario, por tipo de información solicitada y por forma de acceso. De este resumen ya no es posible recuperar la interacción entre el tipo de usuario y el tipo de información que solicita o la forma que usó para hacerlo. Estos resúmenes se entregan a SIAP, también en procesador de texto. Claramente, este proceso obedece más un propósito de informe de actividades, que de análisis de la demanda. Este es un ejemplo de registro administrativo mal aprovechado.

De los estados visitados, solamente el estado de SONORA había realizado un estudio de necesidades de información, cuyos resultados se conocieron en julio de 2004. En general, puede decirse que el contenido va en la misma línea de lo que se ha comentado aquí. Se reproducen algunas líneas:

- Los productores agropecuarios no conocen el SNIDRUS.
- La información está dispersa.
- La información que proporciona actualmente SAGARPA no contribuye a mejorar la toma de decisiones de los productores.
- Actualmente los productores reciben información a través de distribuidores o “brokers” que se dedican a colocar los productos mexicanos en toda la unión americana. Ellos les enteran de ventanas de mercado, precios de los productos al día, requisitos de exportación, entre otros.
- Los productores saben que existe alguna información [en oficinas de gobierno], (que) consideran vaga y muy general, pero no que sea confiable ni que realmente les permita tomar alguna decisión.
- Algunos proponen que se requiera un certificado para movilizar los productos, que sea obligatorio el registro de siembra en las asociaciones de productores, que incluya fechas de siembra, superficie, variedades de producto (entre otros)⁴¹.

Durante la evaluación se escuchó con frecuencia entre agentes económicos e investigadores la impresión de que la información oficial disponible “no es confiable”, así como referencias a inconsistencias entre lo que dicen las cifras oficiales y lo que su experiencia les indica. Las limitaciones con las que se obtienen los datos en CADER son conocidas por todos los interesados y su precisión es fuente de sospechas. Esta insatisfacción con los servicios públicos de información no solamente se expresa en entrevistas, sino en la disposición a pagar por un pronóstico de producción y a incluir en proyectos de investigación una partida para la generación de padrones.

Un aspecto de importancia crucial que contribuye a disminuir la confiabilidad en el SNIDRUS es el hecho de que los gobiernos tienen incentivos a hacer un uso estratégico de la información y difundir solamente un subconjunto seleccionado. La percepción de un representante de productores en Veracruz, por ejemplo, es que cuando el gobierno estatal rinde un informe de gobierno o trata de incrementar la participación federal para algún programa, tiende a “inflar” las cifras de los niveles de producción en la entidad, mientras que cuando negocia apoyos con asociaciones de productores trata de reducirlas.

⁴¹ Datos y Cifras S. C., “Reporte de Estudio de Opinión”, julio 2004, varias páginas.

El gobierno federal también tiene incentivos para usar la información estratégicamente. Un subdelegado de planeación de SAGARPA admitió haber recibido presiones desde el centro para modificar los datos en el 2002, cuando México enfrentó una demanda por *dumping*. Este argumento parece suficientemente importante como para pensar en una nueva manera de conformar las OEIDRUS.

Capítulo 6

Implementación y seguimiento a las recomendaciones de la evaluación externa

A partir de las recomendaciones contenidas en la evaluación externa del Programa SNIDRUS del 2003, el Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera elaboró siete compromisos para la puesta en marcha de dichas recomendaciones durante el 2005. En este capítulo se hace una valoración del estado de avances de dicha implementación.

6.1 Balance entre orientación interna y externa del Programa

En la evaluación externa 2003 del Programa SNIDRUS se recomendó modificar el balance entre la orientación del Programa hacia usuarios internos –gobierno y otras instancias del sector público– y los usuarios externos –productores y otros agentes económicos del desarrollo rural. Esto incluye la capacitación a los operadores locales del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS) para desarrollar la capacidad de atender las decisiones de los usuarios usando información de soporte. Se recomendó un enfoque de escuela de negocios y que la capacitación incluyera el desarrollo de un proyecto agropecuario.

Ante esta recomendación, el SIAP se comprometió a incluir este enfoque en los 160 cursos de capacitación que se habían programado en los anexos técnicos para desarrollarse en las 32 entidades federativas durante el año 2004.

De acuerdo con información proporcionada por el SIAP, no fue posible incluir estos aspectos en los talleres de capacitación llevados a cabo durante 2004, debido a que modificaba aspectos de logística y costos que no habían sido considerados en la elaboración de los anexos técnicos. En cambio, de diciembre 2004 a abril 2005 se trabajó para incluir aspectos de atención a usuarios en los talleres que se brindarían como parte del ejercicio 2005.

6.2 Ampliar los canales de difusión de información

Se recomendó establecer canales adicionales a las oficinas públicas para la difusión y entrega de información, tales como asociaciones de productores, escuelas y universidades, y bibliotecas públicas, entre otros.

Como parte de ello, el SIAP buscó establecer un convenio con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que el paquete básico de información del SNIDRUS apareciera en un lugar predominante de la pantalla en las computadoras de los centros comunitarios digitales que se han instalado por todo el país. El CTEIEGDRUS acordó que

no es necesario un convenio, ya que el paquete básico está disponible en la medida en que estos centros comunitarios tengan acceso a Internet.

El otro compromiso del SIAP relacionado con esta recomendación fue el de: “Acordar con las Secretarías de Desarrollo Agropecuario y Delegaciones de SAGARPA, promover el establecimiento de canales de distribución de información con las organizaciones más representativas en las entidades federativas y asesorarlas y apoyarlas en este proceso”⁴². Puede decirse que el SIAP ha hecho esta promoción, pero en los estados visitados no se vio avance en este sentido. Las organizaciones de productores, en general, sí se encargan de la difusión de información y oportunidades de negocio, pero es generada o recopilada por la propia organización.

6.3 Interfase entre los servicios de información y los usuarios

Ante las dificultades de comunicación que implica la difusión de información estadística y de mercados, se recomendó establecer la figura de gestor que sirviera de enlace entre los usuarios de información y los procesos de generación y divulgación de datos. Este gestor tendría por función establecer, con claridad, y sistematizar las necesidades de información detectadas en cada segmento de usuarios, así como las características que debería tener para que los servicios fueran valiosos para ellos.

Como resultado de esta recomendación, en algunos estados contrataron personal de tiempo completo, con recursos del Programa, para atender las unidades de información establecidas en cada Distrito de Desarrollo Rural. Con esta medida se busca esa cercanía con los usuarios y facilitar la búsqueda de información para distintos usuarios. No obstante, el perfil profesional de estos enlaces no ha sido el más adecuado para cumplir un papel de gestores similar al descrito en las recomendaciones de la evaluación 2003. Tampoco se les ha incluido en su descripción de puesto la detección y sistematización de necesidades de información.

El SIAP también se comprometió a definir y establecer un mecanismo para la determinación de requerimientos de información por parte de los usuarios. Como respuesta, se fomentó en todas las entidades la inclusión en los anexos técnicos del 2005, de recursos destinados para la realización de talleres estatales con usuarios de información agroalimentaria y pesquera.

Sin embargo, queda pendiente encontrar mecanismos para la identificación y sistematización de las necesidades de productores que no se encuentran integrados a las organizaciones invitadas a estos talleres. Es podría ser el papel de este gestor.

6.4 Fomentar el uso de la información entre miembros de Comités

La evaluación 2003 del Programa SNIDRUS recomendó que cada institución y dependencia que conforma el CTEIGDRUS y los CEIEGDRUS realizara un curso interno con su personal de campo, donde identificaran el valor de la información en su trabajo. El objetivo era que el personal de la red de servicios rurales con que cuenta cada dependencia del Comité se familiarizara con los servicios de información disponibles,

⁴² Entregado por el SIAP.

retroalimentara sobre los contenidos y la calidad de los servicios, y se constituyera en divulgador del SNIDRUS y gestor ante los grupos del sector rural con los que mantienen relación cotidiana de trabajo.

El compromiso del SIAP quedó expresado de esta manera: “Promover sesiones de los 32 Comités Estatales y del Nacional, en las que nuevamente cada dependencia presente la información que genera, la forma de acceder y la utilidad de la misma.” Sin embargo, estas sesiones no son suficientes para lograr una adecuada difusión de los avances logrados en el SNIDRUS al resto del personal de las instituciones representadas por los asistentes. Si bien las atribuciones del SIAP y del Programa SNIDRUS no incluyen acciones al interior de las dependencias de los Comités, podría generarse una estrategia para lograr los alcances de la recomendación.

6.5 Afrontar la vulnerabilidad laboral del personal

Siendo la brevedad de los contratos del personal un tema recurrente en el SNIDRUS, la evaluación 2003 también abordó este asunto. Recomendó que se ofrecieran al personal esquemas de compensación competitiva, basada en los resultados de un sistema de evaluación del desempeño que reconociera al personal talentoso.

SIAP se comprometió a promover, en coordinación con la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), que las 32 entidades federativas elaboraran un diagnóstico sobre las implicaciones de presupuesto, administrativas y jurídicas de la incorporación de las OEIDRUS a la estructura de las Secretarías de los gobiernos estatales. AMSDA tuvo una presentación en la 5° reunión nacional del SNIDRUS, el 10 de marzo del 2005, en la que se presentó un diagnóstico de las OEIDRUS, expresando, como parte de sus conclusiones, el interés que existe en la mayoría de las Secretarías estatales por “incorporar una organización dentro de su estructura que cumpla con las funciones concebidas para las OEIDRUS”⁴³. Una de las recomendaciones expresadas es la de “Generar la estrategia para cada entidad a efecto de consolidar una estructura propia que no considere la creación de nuevas plazas por las limitaciones presupuestales y la política de racionalidad de los estados”⁴⁴. Esta intervención fue interpretada por la mayoría de los asistentes a la reunión como una negativa a la disposición de los secretarios a destinar recursos propios para el sostenimiento de las OEIDRUS.

El diagnóstico por estado se elaborará como parte de un convenio de colaboración entre el SIAP y la AMSDA. En julio de 2005 se contaba con los términos de referencia para la elaboración de ese convenio⁴⁵, los cuales establecen como objetivo general “Promover el establecimiento y regulación de las OEIDRUS dentro de las estructuras de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario” y como objetivos específicos los siguientes:

- Elaboración del esquema de administración y contratación del personal de las OEIDRUS con recursos del Programa SNIDRUS de Alianza, así como la estrategia y pasos para su aplicación en el año 2006.

⁴³ http://www.siap.sagarpa.gob.mx/snidrus/nacional2005/07_PresOEIDRUSAMSDA.pdf

⁴⁴ AMSDA, presentación citada.

⁴⁵ Presentación proporcionada por SIAP.

- Bases para la incorporación de las OEIDRUS en las estructuras de los gobiernos estatales.
- Promover la incorporación de las OEIDRUS en los estados de Jalisco, Michoacán y Nuevo León.

Lo que se busca es aprovechar la personalidad jurídica de AMSDA (es una asociación civil) para que sea receptora de recursos del Programa SNIDRUS y pueda, a su vez, contratar personal para trabajar en las OEIDRUS, ofreciendo acuerdos de más largo plazo y quizá con prestaciones sociales. Con un esquema de este tipo, se busca además lograr puntualidad en el pago de honorarios o sueldos.

El SIAP también se había comprometido a considerar una opción distinta para los estados que participan en un nuevo marco de participación con la federación (Jalisco, Michoacán y Nuevo León). Esta opción consistiría en que el personal de OEIDRUS sea enlace del SIAP en los estados y su sueldo fuera con cargo a recursos federales. Hacia el cumplimiento de este compromiso apunta el tercer objetivo específico del convenio mencionado.

En este sentido, ambos compromisos, que surgieron de esta recomendación han sido atendidos aunque los resultados del convenio aún deben esperar.

6.6 Estimulación de la demanda por información

La evaluación 2003 recomendó ofrecer fichas informativas dirigidas a grupos específicos de usuarios, que sirvieran de soporte a su actividad productiva e incluyera inteligencia comercial, escenarios sobre el futuro de su industria o negocio.

En el marco de las líneas estratégicas para la implementación del SNIDRUS, esta recomendación se relacionó con la necesidad de avanzar en la formación y difusión de los paquetes básicos de información. En este sentido, el SIAP se comprometió a entregar el sistema para la integración del paquete a 15 entidades federativas que aún no lo tenían, a operar el paquete con la información específica de cada entidad, a incluir en el paquete información de todas las dependencias que integran el CTEIGDRUS y a instrumentar un proyecto de difusión del SNIDRUS.

Se ha cumplido con la entrega de los sistemas para integrar el paquete básico a todas las entidades federativas, cuyos avances se analizaron en el capítulo correspondiente de esta evaluación. En cuanto a la difusión, se ha avanzado mediante la elaboración de una presentación en DVD que se piensa difundir en diversas reuniones del sector. También se está preparando un programa de televisión periódico.

Al margen del estado que guarden actualmente los paquetes básicos de información, el sentido original de la recomendación sigue vigente, ya que la información de los paquetes básicos no está dirigida a sectores específicos. Su objetivo es, por el contrario, tener en un solo lugar información de conjunto de diversas actividades del sector rural. Lo que más se acerca a nivel nacional a las fichas recomendadas es el módulo destinado a sistemas producto en el sitio Web del SIAP⁴⁶. Este módulo, sin embargo, aún está en construcción y actualmente sólo tiene disponibles cuatro productos agrícolas.

⁴⁶ <http://w4.siap.sagarpa.gob.mx/sispro/>

A nivel estatal, la página de Jalisco contiene lo que llaman “infofichas Agropecuarias”, más cercanas a lo que la recomendación describe. Actualmente solamente hay fichas de cinco cultivos agrícolas. El sitio de Chiapas presenta planes rectores de cuatro cultivos agrícolas y uno pecuario. Son más completos que las fichas de Jalisco pero su formato es más complicado de consultar. En el resto de las páginas visitadas la información no está agrupada por producto, sino por criterios geográficos. La evaluación 2003 recomienda privilegiar la difusión de la información sectorial, en formatos amigables.

6.7 Planes de largo plazo que permitan orientar el Programa SNIDRUS

En la evaluación 2003 se concluyó que la planeación del desarrollo rural se encontraba demasiado influida por las visiones personales de los funcionarios en turno. En ese sentido, se recomendó la elaboración de planes sectoriales de largo plazo que permitieran orientar los esfuerzos anuales del Programa SNIDRUS y mejorar la alineación de propósitos, contribuyendo así a lograr mayores avances en la dirección establecida. La evaluación externa admitió que esta recomendación trasciende los alcances del Programa así como las atribuciones del SIAP.

No obstante, a pesar de la carencia de planes sectoriales, el SIAP se había comprometido a gestionar ante los 32 CEIEGDRUS un plan de largo plazo para el SNIDRUS que permitiera vincular los apoyos del Programa con los objetivos y metas planteados en el libro *Coordinación Federación – Estados en el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)*. Dicho libro, publicado en conjunto por el INEGI y el SIAP, contiene el Marco Normativo y Conceptual del SNIDRUS, las Reglas de Operación para la aplicación de inversiones del Programa SNIDRUS de Alianza para el Campo, así como los lineamientos metodológicos para la ejecución de diversos proyectos del Sistema. También incluye el “sistema de planeación estratégica del SIAP, que orienta todas estas actividades, vinculadas a los objetivos y líneas estratégicas”⁴⁷.

El debate se centra en la competencia de este libro como plan rector del Programa. De acuerdo con las opiniones de funcionarios del SIAP, este libro debería ser suficiente y tiene el nivel de detalle adecuado. Por otro lado, la revisión que hace el SIAP de los anexos técnicos del Programa SNIDRUS antes de que sean firmados, contribuye a verificar que las acciones en cada estado vayan alineadas con los objetivos nacionales.

No obstante, en algunas entidades federativas persisten visiones distintas respecto de lo que el Programa podría financiar, lo que ha complicado la aprobación de sus anexos técnicos por parte del SIAP

⁴⁷ INEGI - SIAP, *Coordinación Federación – Estados en el SNIDRUS*, julio 2004, Presentación.

Capítulo 7

Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se presentan las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan del análisis de los temas relevantes abordados en la presente evaluación. A partir de estos elementos conclusivos se identifica un conjunto de recomendaciones que se estiman de mayor aportación a la mejora del Programa.

7.1 Retrospectiva del Programa SNIDRUS

El Programa SNIDRUS y su antecedente en la Alianza para el Campo han tenido un gran impacto en proveer equipo de cómputo en las Secretarías estatales de desarrollo agropecuario, las Delegaciones de SAGARPA y los Distritos de Desarrollo Rural. El impacto ha sido menor en los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER), donde aún se encuentran rezagos en algunos estados visitados. Considerando el contexto de atraso en equipamiento en que se encontraban estas oficinas y la utilidad que puede obtenerse con su modernización, el Programa ha proporcionado un impulso valioso a la infraestructura de cómputo y comunicación.

La LDRS establece la implementación de un SNIDRUS integrando los esfuerzos de varias instancias públicas y privadas, desde las atribuciones de cada una, sin asignar capacidades normativas específicas a alguna dependencia. Tampoco se establece una partida en el presupuesto para estos fines. Como una manera de apoyar la construcción del Sistema, el capítulo que Alianza para el Campo venía dedicando a los sistemas de información agropecuaria se adaptó a las necesidades del SNIDRUS. Si bien las adecuaciones que se hicieron al diseño del Programa permiten sentar las bases para el SNIDRUS, aún falta por avanzar en la consolidación del Sistema. Las reuniones de CEIEGDRUS no han logrado una coordinación efectiva ni que el SNIDRUS funcione como un sistema, solamente como un conjunto de enlaces entre sitios Web. Esto tiene su origen en la falta de atribuciones normativas de SAGARPA para incidir en los sistemas de información de otras dependencias.

La contratación de personal para el funcionamiento de Oficinas Estatales de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS) es un rubro importante que el Programa tiene desde el ejercicio 2003. Al inicio las Secretarías concebían a las OEIDRUS como su oficina de informática. Esta visión se está erradicando a costa de un gran esfuerzo por parte de las OEIDRUS, y aún permanece en algunos estados donde no han logrado la legitimidad necesaria para sostener una interlocución con distintas instancias generadoras de información. Esto deja ver que las Secretarías no tenían un elevado nivel de convencimiento en establecer Oficinas de información. Revela además que no son suficientes las gestiones a nivel del titular de las Secretarías, sino que se requiere transmitir sus acuerdos al resto de la estructura.

Una característica de las OEIDRUS es que las funciones que se describen para ellas en el libro normativo no corresponden con las atribuciones que actualmente tienen en materia de generación de información. En el presente no tienen capacidad de mando sobre la recolección de datos que hacen los técnicos de CADER en sus recorridos de campo, y por lo tanto en la generación de estadística básica. Esto sugiere que la identificación de papeles entre diversos agentes del SNIDRUS debe revisarse para adecuar la distribución de responsabilidades al contexto normativo.

La postergación que se percibe en los estados hacia la provisión de información para el desarrollo rural se manifiesta además en las condiciones laborales del personal de las OEIDRUS. Los contratos demasiado breves así como la impuntualidad en el pago de honorarios significan una falta de incentivo a permanecer, mantener elevada la motivación con la que inician, y fortalecer sus capacidades y conocimientos en materia de servicios de información.

El paquete básico de información sigue en construcción. Sus lineamientos tienen un enfoque integral de cadena productiva y sus contenidos ayudarían a la planeación del desarrollo rural. No obstante, los paquetes disponibles aún carecen de la información establecida en los lineamientos. Esto es una indicación de que las prioridades siguen ubicadas en dar servicio a la labor pública, con resultados de producción que sirvan para informes de actividades, antes que a los agentes económicos del sector rural. También señala dificultades de tipo normativo en las atribuciones de las instancias responsables de integrar el paquete básico.

Recomendaciones

Ante el riesgo de que gobiernos estatales no asignen suficiente prioridad a la provisión de servicios de información, es recomendable replantear las responsabilidades de cada institución involucrada:

- Actualmente el INEGI es la única institución con atribuciones normativas para recolectar información de diversas Secretarías y dependencias de gobierno. Es importante que refuerce su responsabilidad en la integración del SNIDRUS, que actualmente comparte con el SIAP como parte de SAGARPA.
- Bajo la responsabilidad del SIAP quedaría la de proporcionar al INEGI la información agroalimentaria, lo que permitiría concentrar sus esfuerzos en mejorar la calidad de la misma, estableciendo las normas y metodologías que han de seguir las 32 entidades federativas. El SIAP agregaría al nivel nacional la información generada en cada estado y se encargaría de su presentación y difusión agrupada por criterios no territoriales, sino por sistema producto.
- Las OEIDRUS serían el brazo operativo en cada entidad para la recolección de datos agroalimentarios del estado, siguiendo las normas y metodologías dictadas por el SIAP. Cada OEIDRUS se responsabilizaría de reclutar al personal que realice el levantamiento de datos en campo, que podrían ser técnicos de DDR y CADER, aunque estableciendo acuerdos específicos para esto. Las OEIDRUS se encargarían además de brindar servicios de información a usuarios del estado.

7.2 El SNIDRUS en el largo plazo y la temporalidad del Programa SNIDRUS

Financiar servicios de información con recursos que se asignan de manera anual, de monto variable, no contribuye a establecer un sistema perdurable. La Alianza para el Campo, cuya estrategia general consiste en establecer subsidios a bienes privados de capital, se encuentra limitada para desarrollar la oferta de bienes públicos, como es el caso de la información. Estas limitaciones se manifiestan en la ausencia de una visión mayor a un año para el Programa y el desarrollo de las OEIDRUS.

Dado que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es parte de la legislación federal, las aportaciones estatales al Programa surgen gracias al proceso de negociación con SAGARPA en el marco de la distribución de recursos para toda la Alianza para el Campo. El porcentaje que cada entidad destina al Programa son indicativos de que la provisión de servicios de información no se encuentra entre las más altas prioridades de los estados, por lo que su disposición a financiar sistemas estatales es pobre.

En las entidades federativas el Programa SNIDRUS es la más importante fuente de recursos para la integración del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. La incertidumbre anual ante la continuación del Programa se traduce en vulnerabilidad para el Sistema, y se corre el riesgo de que la información siga dispersa entre Secretarías.

Los recursos humanos que se han estado capacitando con recursos del Programa para conducir el SNIDRUS tienen contratos por honorarios y sus ingresos provienen del Programa. El carácter anual y la incertidumbre ante la magnitud de los fondos disponibles para el Programa SNIDRUS implican una alta rotación del recurso humano, lo cual tiene efectos negativos en la consolidación del SNIDRUS.

Recomendaciones

Definir fuentes de financiamiento estables para la implementación del SNIDRUS. Esto no necesariamente significa que el monto de los recursos sea mayor, sino que deben provenir de partidas de presupuesto sujetas a menor riesgo. Estas partidas podrían formar parte del presupuesto de una dependencia del gobierno federal.

Considerar fuentes adicionales de fondos, principalmente entre los sectores que se benefician con la disponibilidad de información. En ese sentido, definir contenidos que estarían disponibles de manera gratuita y establecer mecanismos para la provisión de información adicional específica para segmentos productivos, en cuyo financiamiento participen organizaciones del sector.

Buscar para las OEIDRUS una personalidad jurídica independiente de las Secretarías estatales para que puedan recibir transferencias del sector público así como vender servicios de información, y cuyas funciones –detalladas en el marco normativo existente– sean supervisadas periódicamente y su personal evaluado con base en el desempeño de sus funciones.

Esta figura jurídica le permitiría contratar personal por periodos más largos, creando la estabilidad laboral necesaria en un Sistema perdurable, pero con una flexibilidad que no tienen las oficinas de gobierno. Por otro lado, la independencia operativa de instancias de gobierno contribuiría a incrementar la imparcialidad de los datos divulgados por la oficina

y su credibilidad ante diversos usuarios de información. La posibilidad de obtener financiamiento mediante la venta de servicios de información establecería, además, mejores incentivos a alinear la oferta con las necesidades de los agentes económicos del sector.

7.3 Equipamiento versus desarrollo de capacidades: balance de prioridades estratégicas del Programa SNIDRUS

El análisis de los anexos técnicos refleja una reducción en el porcentaje del gasto destinado a la compra de equipo de cómputo, en relación con otras inversiones del Programa que quedan clasificadas en equipamiento, tales como honorarios, sistemas de información geográfica, alquiler y mantenimiento de redes de telecomunicación, cuya contribución ha crecido en el tiempo. En conjunto, se observa una reducción en el porcentaje destinado a equipamiento.

No obstante, los porcentajes destinados a capacitación han permanecido sin cambios importantes con el paso del tiempo. Si bien los recursos que el Programa destina a este componente subestiman el total de lo que se ha gastado en capacitación, de la evaluación se desprende que ésta sigue siendo insuficiente. Esto tiene consecuencias en las capacidades observadas entre el personal de campo encargado de generar datos, compilar estadísticas y difundirlas.

Por otra parte, la alta rotación de personal que se registra, como consecuencia de la inestabilidad laboral, complica aun más el proceso de desarrollo de capacidades.

Recomendaciones

Rediseñar el plan de capacitación de personal y la definición de perfiles profesionales para las OEIDRUS y las UBI, privilegiando la visión de negocios del sector rural. Esto es requisito para alcanzar el objetivo del Programa de brindar información que sirva para la toma de decisiones de agentes económicos. Con cursos de agronegocios, los funcionarios públicos podrán identificar las necesidades de información del sector privado.

Impulsar la capacitación en interpretación de imágenes de satélite y la inversión en la compra de imágenes. Estos métodos serán indispensables en el mediano plazo para la estimación de producción agrícola.

7.4 Capacidad, obsolescencia, destino y nivel de manejo de la infraestructura física

Con el Programa SNIDRUS se han financiado equipos de cómputo y periféricos, algunos de los cuales no se destinan al proceso de generación, recolección y difusión de información para el desarrollo rural sustentable. Hay equipos que se destinan a la gestión de programas de desarrollo o al desempeño de funciones cotidianas de oficina. Los recursos del Programa han desplazado la inversión en equipo de oficina e incluso el gasto corriente en consumibles, tanto en la estructura del gobierno federal como de los gobiernos estatales. Esto ha desvirtuado los objetivos del Programa y se ha tomado como un alivio a las necesidades de actualización de las oficinas. Esto se propicia por el

carácter subordinado que tienen los operadores del Programa de la Delegación y la Secretaría.

Si bien algunos estados han terminado de equipar sus CADER, en general estos Centros se encuentran con considerables atrasos en equipamiento y con equipos obsoletos, cuando los tienen. En general, los equipos nuevos se destinan a las oficinas en la capital estatal o los DDR y cuando reponen equipo anticuado, éste se envía a CADER. En estos casos se usan como procesadores de texto y para impresiones.

Recomendaciones

Crear para las OEIDRUS independencia operativa y financiera, como se ha recomendado en un punto anterior, reduciría el riesgo de abusar del Programa para financiar equipamiento de cómputo diverso. En tanto no se logre esta independencia, emplear los inventarios y las evaluaciones SIAP-INEGI para detectar cuáles oficinas pueden considerarse completas en equipamiento y autorizar para ellas solamente reposiciones de equipo que haya cumplido su vida útil. Esto reduciría la presión sobre los operadores del Programa para incluir la compra de equipos que les piden Secretarías y Delegaciones.

La capacidad y costo de los equipos de cómputo debe corresponder con la responsabilidad de las personas que las utilizan. Para las actividades de campo de los técnicos de CADER es suficiente con equipos móviles *palmtop* cuyo precio es inferior al de una computadora personal. Proporcionar uno o dos de estos equipos a cada CADER e incorporarles sistemas de captura sencillos en la hoja de cálculo, aportaría un impulso importante a la homogeneidad de los datos recolectados y a la rapidez con que se concentran, liberando tiempo del personal.

7.5 Orientación al mercado de los servicios de información del SNIDRUS

Propagar el conocimiento sobre los servicios de información disponibles es un aspecto central en una visión orientada hacia los usuarios. No obstante, en la modalidad federalizada del Programa SNIDRUS se han destinado pocos recursos al componente de difusión, lo que ha retrasado el logro de uno de los fines expresados en el objetivo del Programa.

Con base en las necesidades expresadas por agentes económicos, puede concluirse que los servicios de información no están logrando su adecuada satisfacción: la mayor parte de los esfuerzos se han dirigido a los requerimientos de servidores públicos, aunque se declaren otros objetivos. Una prueba de esto es el enfoque territorial de la información presentada, más que por sistema producto. Otro indicativo de la falta de orientación al mercado que tienen los servicios es la asimetría existente entre los datos de producción primaria y la disponibilidad de información sobre otros eslabones de la cadena productiva, especialmente los canales de comercialización.

Este fenómeno puede tener dos explicaciones: por un lado, el sector público quiere obtener en primer lugar los servicios que considere de utilidad para el desempeño de sus labores a cambio de los recursos que destina al sistema de información; por otro, el personal dedicado al diseño de los servicios de información no tienen una visión de

agronegocios que les permita identificar las necesidades de información de los agentes privados para la toma de decisiones.

Los servicios de información tampoco han logrado satisfacer las necesidades que manifiestan investigadores del sector rural. La insuficiencia de información sobre aspectos no agroalimentarios pone de manifiesto la dificultad que enfrenta el SIAP –como parte de SAGARPA– para integrar un Sistema que requiere la concurrencia de diversas Secretarías de gobierno. Si bien la LDRS confiere la responsabilidad del SNIDRUS a la Comisión Intersecretarial, y ésta la ha delegado en el CTEIGDRUS, su coordinación no ha logrado los frutos esperados.

Además de la falta de pertinencia en los contenidos está la escasa confiabilidad de los datos disponibles. Las limitaciones con que técnicos CADER generan los datos agropecuarios son conocidas por los usuarios de información, lo que genera sospechas fundadas.

Finalmente, los lineamientos para la integración del paquete básico de información surgen de un diseño cuidadoso y tienen una evaluación positiva. Un paquete como el descrito en ellos contribuiría a satisfacer necesidades de los principales usuarios de información. No obstante, aún se encuentra en construcción y dista de ofrecer lo que se ha establecido en los lineamientos.

Recomendaciones

Diseñar metodologías para recoger datos de avance de siembras y cosechas, así como de producción pecuaria, que permanezcan comparables entre periodos y entre lugares. Ante la carencia de padrones completos y actualizados de productores –cuya elaboración excede el tamaño del Programa SNIDRUS–, tendrían que sacrificarse pretensiones de generalidad: preferible admitir y publicar las limitaciones en los métodos, antes de presentar cifras cuya obtención es poco clara. Reducir el nivel de detalle territorial, a cambio de mejorar la calidad de las estimaciones para superficies mayores. Estos métodos incrementarían el costo de obtención de los datos, pero son condición necesaria para mejorar la confiabilidad de los mismos.

Incrementar el esfuerzo por sistematizar la manera en que se llevan los registros administrativos. Este proceso llevaría a importantes mejoras en la información disponible en un plazo corto y con bajo costo de mantenimiento, lo que contribuiría a aumentar la credibilidad en el Sistema.

Reconocer las diferencias en las necesidades de distintos tipos de usuarios de información y ofrecer servicios separados a cada tipo:

- Avanzar con mayor rapidez en el cumplimiento de los lineamientos para la integración de los paquetes básicos de información, tanto en el nivel nacional como en los niveles estatales. Esto, no obstante, podría exceder las atribuciones normativas del SIAP, por lo que toma relevancia las recomendaciones hechas antes.
- A los agentes económicos ofrecer servicios de información por sistema producto que sean útiles a grupos de usuarios relacionados con esa actividad en particular.
- Encontrar mecanismos para poner a disposición de investigadores bases de datos largas en su dimensión temporal y sin agrupación ni agregación territorial, donde cada registro corresponda a una observación, eliminando solamente las variables

confidenciales. Esto satisfaría sus necesidades de información, facilitando relacionar las variables captadas por el SNIDRUS de manera geográfica y temporal con otras que consideren relevantes.

Elabora un plan estratégico para la difusión de los servicios de información del SNIDRUS y las OEIDRUS, mejorando la calidad y aumentando la cantidad de acciones de difusión. Esta es una condición necesaria para que el Programa contribuya al objetivo del SNIDRUS de apoyar la toma de decisiones.

7.6 Implementación y seguimiento a las recomendaciones de la evaluación externa

Algunas de las recomendaciones de la evaluación externa del Programa 2003 fueron interpretadas con una profundidad menor a la que éstas establecían. Como consecuencia, los compromisos que SIAP asumió en relación con las recomendaciones fueron cumplidos, pero no en todos los casos atendiendo a su sentido original.

Una recomendación fundamental consistió en afrontar la vulnerabilidad laboral del personal. Si bien encontrar la solución definitiva a este problema excede las atribuciones del SIAP, este servicio inició las gestiones necesarias ante la AMSDA, cuyos asociados tienen una responsabilidad compartida en la formación de equipos humanos para brindar servicios de información. Debido a la complejidad de las negociaciones los resultados de este esfuerzo aún no están listos y las OEIDRUS no tuvieron cambios significativos en este sentido durante el último año.

Recomendaciones

Definir de manera más cuidadosa los compromisos que surjan de recomendaciones de evaluación. Es conveniente establecer plazos más realistas para la implementación de recomendaciones, que sirvan como ejes de planeación del Programa. Establecer indicadores para los compromisos adoptados que permitan verificar su grado de cumplimiento. Esto volvería más valioso el seguimiento que se haga a recomendaciones de evaluación.

Consideración final

El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable enfrenta la debilidad de estar financiado, principalmente, con fondos de un programa dentro de Alianza para el Campo, cuyos recursos se establecen de manera anual con elevado grado de incertidumbre. Preservar y dar continuidad a los esfuerzos logrados hasta el momento requiere pasar a otra etapa donde el financiamiento del SNIDRUS presente menor volatilidad.

A pesar de que la Comisión Intersecretarial ha delegado su responsabilidad en el SIAP y el INEGI, es conveniente otorgar mayores atribuciones normativas a la instancia encargada de integrar el SNIDRUS para asegurar su institucionalidad funcional en la oferta de información para el desarrollo rural sustentable.