



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y
Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial
(CIESTAAM)

ORIENTACIÓN A RESULTADOS: UN RETO EN LOS
PROGRAMAS DE EXTENSIÓN RURAL EN MÉXICO

TESIS

Que como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTOR EN PROBLEMAS ECONÓMICO AGROINDUSTRIALES

Presenta:

ANABELL G. DÍAZ ESPINOSA

Bajo la supervisión de: V. HORACIO SANTOYO CORTÉS, DOCTOR

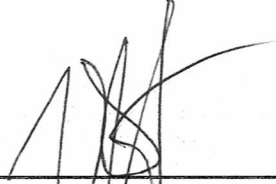


Chapingo, México a 31 de mayo de 2018

**ORIENTACIÓN A RESULTADOS: UN RETO EN LOS PROGRAMAS DE
EXTENSIÓN RURAL EN MÉXICO**

Tesis realizada por Anabell Guadalupe Díaz Espinosa bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTOR EN PROBLEMAS ECONÓMICO AGROINDUSTRIALES

PRESIDENTE: _____ 

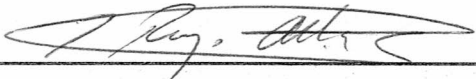
DR. VINICIO HORACIO SANTOYO CORTÉS

ASESOR: _____ 

DR. NORMAN AGUILAR GALLEGOS

ASESOR: _____ 

DR. MANRRUBIO MUÑOZ RODRÍGUEZ

ASESOR: _____ 

DR. J. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS

LECTOR EXTERNO: _____ 

DR. CARLOS RICARDO MENÉNDEZ GÁMIZ

CONTENIDO

Índice de cuadros.....	v
Índice de figuras.....	vi
I. INTRODUCCIÓN	11
1.1. Problema de investigación	14
1.2. Objetivo general	15
1.2.1. Objetivos particulares	16
1.3. Preguntas de investigación	16
1.4. Hipótesis.....	17
1.5. Justificación.....	18
1.6. Estructura de la tesis	20
II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	23
2.1. Teoría del cambio.....	23
2.2. Política pública	25
2.2.1. El Proceso de la Política pública.....	27
III. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	31
3.1. El presupuesto basado en resultados.....	33
3.2. El PbR en México	35
3.2.1. Metodología de marco lógico	38
IV. METODOLOGÍA.....	40
4.1. Restricciones para orientar a resultados los programas de desarrollo rural	40
4.1.1. La planeación sectorial	41
4.1.2. Diseño y aprobación de los programas presupuestales	41
4.1.3. Proceso de evaluación.....	42
4.2. Factores determinantes en la orientación a resultados en la implementación de los servicios de extensión.....	43

V. RESTRICCIONES PARA ORIENTAR A RESULTADOS LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	46
5.1. La Planeación Sectorial.....	48
5.2. El diseño y aprobación de los programas presupuestales	51
5.3. La evaluación de los programas y su incidencia	60
5.4. Condiciones para la rendición de cuentas en las políticas públicas	67
VI. FACTORES DETERMINANTES EN LA ORIENTACIÓN A RESULTADOS EN LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN RURAL	69
6.1. Planeación.....	70
6.2. Organización	72
6.3. Operación.....	74
6.3.1. Priorización	75
6.3.2. Convocatoria y selección	81
6.3.3. Contratación	85
6.3.4. Seguimiento.....	89
6.3.5. Evaluación/retroalimentación/aprendizaje/rendición de cuentas ...	100
6.4. Oportunidades de la implementación de los servicios de extensión para en mejorar su eficacia	105
VII. CONCLUSIONES GENERALES	107
VIII. LITERATURA CITADA	109

Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales debilidades de los enfoques	28
Cuadro 2. Actores clave entrevistados por dependencia.....	42
Cuadro 3. Actores entrevistados.....	44
Cuadro 4. Aspectos Generales del Programa Sectorial de la SAGARPA durante el periodo 2001 - 2013.....	49
Cuadro 5. Objetivos e indicadores del Programas de Extensionismo de la SAGARPA 2008-2014.	63
Cuadro 6. Diferencias entre lo priorizado en el PEE y lo ejecutado, Puebla 2016 (Ejemplo).	78
Cuadro 7. Montos de pago mensual a extensionistas 2014-2016	86
Cuadro 8. Productores atendidos por extensionistas.....	89
Cuadro 9. Periodos y oportunidad de pago	99
Cuadro 10. Valoración del desempeño de los extensionistas, ejercicios 2014-2015.....	101

Índice de figuras

Figura 1. Estructura del trabajo de investigación	21
Figura 2. Etapas del proceso integral de programación y presupuesto en México	36
Figura 3. Etapas de la Metodología del Marco lógico	39
Figura 4. Proceso de elaboración de un programa-presupuestal de la SAGARPA 2014.....	53
Figura 5. Evolución del presupuesto asignado a la SAGARPA en el periodo 2001- 2006.....	56
Figura 6. Evolución de los Programas orientados al Desarrollo Rural.....	61
Figura 7. Evolución de los Programas de Extensión.....	62
Figura 8. Evaluaciones del CONEVAL a los programas vinculados al Desarrollo Rural 2008-2015.....	66
Figura 9. Ruta de operación 2014-2017 en los Estados de Estudio	80
Figura 10. Elementos incluidos en las convocatorias	82

DEDICATORIA

A **Enya** por ser el motor e inspiración para cada una de las cosas que hago.
Gracias porque en cada sonrisa tuya sé que vale la pena cualquier esfuerzo.

A **Edgar** por su paciencia y apoyo incondicional en todo este tiempo.

A mi mamá **Ma. Del Socorro Espinosa** por todo lo que he aprendido de ella, por todos los valores y por el amor que me ha demostrado siempre.

A mis hermanos **Cristian, Evelin y Viri**, a la familia Mendieta y a cada uno de mis sobrinos, los quiero.

A mis compañeros de clase y a mis amigos. Gracias.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el financiamiento recibido para la realización del Doctorado en Problemas Económico-Agroindustriales.

A la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), especialmente al Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) y su personal docente, por su calidad académica, y por las facilidades para realizar esta investigación.

Sin lugar a dudas este trabajo de investigación no hubiese sido posible sin la dirección del **Dr. V. Horacio Santoyo Cortés**, gracias por confiar en mí, por sus enseñanzas y paciencia.

Al **Dr. Norman Aguilar Gallegos** le agradezco el tiempo dedicado a este trabajo de tesis, sus observaciones y sugerencias fueron fundamentales para mejorarlo.

Al **Dr. Manrubio Muñoz Rodríguez** reconozco su orientación y agradezco sus acertadas sugerencias y aportaciones para la elaboración del presente trabajo.

Al Dr. **J. Reyes Altamirano Cárdenas**, sin duda sus comentarios y sugerencias fueron importantes para la conclusión de este trabajo.

DATOS BIOGRÁFICOS

Anabell G. Díaz Espinosa nació el 19 de marzo de 1979, en México D.F., cursó la licenciatura en la Unidad Académica Profesional Texcoco dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de México, de 1997 a 2002, obteniendo el título de Licenciada en Informática Administrativa. Fue alumna de la maestría profesional en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial

En 2002 se desarrolló como auxiliar operativa en el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) Región Centro. De 2004 a 2009 ocupó el puesto de Enlace Estatal en el estado de Hidalgo y Estado de México del mismo Centro. Del año 2009 al 2010 fue titular del Centro de Evaluación Estatal en el Distrito Federal coordinando los trabajos de evaluación de los servicios aprobados en el componente de Asistencia Técnica y Capacitación del Programa de SOPORTE en el ejercicio 2010.

En el periodo del año 2010 a 2011 colaboró con el Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura (IICA) como coordinadora operativa de la Unidad Técnica Especializada de la Estrategia de Desarrollo Territorial y en 2012, en la misma institución participó en la planeación, diseño y acompañamiento del Proyecto de (PEC estatales) en las entidades federativas participantes. En 2013 se integró al Centro de Evaluación Estatal de la Universidad Autónoma del Estado de México como coordinadora regional.

ORIENTACIÓN A RESULTADOS: UN RETO EN LOS PROGRAMAS DE EXTENSIÓN RURAL EN MÉXICO

ORIENTATION TO RESULTS: A CHALLENGE IN RURAL EXTENSION SERVICE PROGRAMS IN MEXICO

Anabell G. Díaz Espinosa¹, V. Horacio Santoyo Cortés²

RESUMEN

Esta investigación analiza el ciclo de la política de extensión rural en México a través de la identificación y estudio de las evidencias de éxito o fracaso en la orientación a resultados. Para ello, primero, se consideró la influencia de la planeación sectorial y de la evaluación sobre el diseño y asignación de presupuesto a los programas vinculados al desarrollo rural; después, se analizó el proceso de implementación de los programas de extensionismo y los elementos que determinan la orientación a resultados. La información se obtuvo de revisiones documentales y entrevistas semiestructuradas a actores clave en los procesos analizados. Para el diseño se consideró el caso del Programa Integral de Desarrollo Rural; mientras que para la implementación al Componente de extensionismo, en la Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala. Se encontró que los planes de desarrollo y sectoriales no tienen influencia en los programas de gobierno. Asimismo, los instrumentos de planeación, seguimiento y control asociados a dichos programas son mera formalidad, y no garantizan un diseño orientado a resultados. En la fase de implementación, sí es posible la orientación a resultados, pero es necesario definir de manera estratégica el aporte de los servicios de extensión al desarrollo rural en cada estado, mediante líneas de acción a corto, mediano y largo plazo. Se concluye que a pesar de las limitantes en los procesos de aprobación y diseño de los programas; es posible mejorar el desempeño de los mismos en la implementación, principalmente, con una planeación estratégica y una operación profesional, basada en las mejores prácticas documentadas.

Palabras Clave: Políticas Públicas, Servicios de extensión agrícola, Evaluación orientada a resultados, Presupuesto

This research analyzed the cycle of the rural extension service policy in Mexico through the identification and study of evidence of success or failure in results-oriented evaluation. For this purpose, the influence of sectoral planning and evaluation on the design and allocation of budget to programs linked to rural development was first considered. Afterwards, the process of implementing the agricultural extension service programs, and the elements that determined the results-oriented were analyzed. The information was obtained from documentary reviews and semi-structured interviews with key actors in the processes analyzed. For the design, the Integral Rural Development Program was considered as a case study; while for the implementation, it was the program's agricultural extension service component, in Mexico City, and the States of Mexico, Morelos, Oaxaca, Puebla and Tlaxcala. The study found that development and sectoral plans have no influence on government programs. Likewise, the planning, monitoring and control instruments associated with these programs were a mere formality, and did not guarantee a result-oriented design. In the implementation phase, results-oriented is possible, but it is necessary to strategically define the contribution of agricultural extension services to rural development in each state, through lines of action in the short, medium and long term. It is concluded that despite the limitations in the approval and design processes of the programs; it is possible to improve their performance in its implementation, mainly with strategic planning and a professional operation, based on documented best practices.

Keywords: Public Policies, Agricultural extension service, Results-oriented evaluation, Budget

ABSTRACT

¹ Doctoranda

² Director de tesis

I. INTRODUCCIÓN

En México se considera que una política agropecuaria debe tomar en cuenta todas las acciones implementadas por los programas de desarrollo rural, en donde participan el gobierno e instituciones públicas y privadas, enfocadas a satisfacer los requerimientos del sector. La base de esta política asienta en diferentes componentes que atienden la conformación de los precios, la delimitación de los recursos y los procedimientos de acceso a los apoyos que se otorgan. Como parte de los recursos se incluye el capital humano, como un factor básico para el cual son esenciales la educación rural básica, los programas de capacitación técnica y tecnológica, y como consecuencia directa de esto, procesos constantes de transferencia de conocimiento (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2004).

En el sentido anterior, en México se han implementado diferentes políticas agropecuarias orientadas a mejorar las capacidades (destrezas y habilidades personales) contenidas en el capital humano, siendo una de las más importantes en la actualidad, la que se relaciona con el desarrollo de procesos de extensión agrícola. Según Christoplos (2010), el concepto de extensión se puede entender como los sistemas que facilitan el acceso a los agricultores y sus organizaciones de conocimientos, tecnologías e información. Al respecto diversos autores emplean indistintamente el concepto como sinónimo de "asesoría" o

"transferencia de tecnología", entre otros (Freire, 1973; Christoplos, 2010; Van de Ban, 2010).

En América Latina el extensionismo fue introducido por las agencias norteamericanas dedicadas al desarrollo rural (Fundación Rockefeller o Instituto Lingüístico de Verano) poco después de la Segunda Guerra Mundial, siguiendo la pauta marcada, principalmente, a partir de dos enfoques de trabajo con campesinos o comunidades indígenas. Por un lado, el planteado en el modelo Land-Grant College propuesto por la Michigan College; por otro, el instrumentado a partir de las experiencias europeas basadas en la cátedra itinerante de Mario Calvino a principios de siglo XX, primero en San Remo Italia; después en la Escuela Nacional de Agricultura de San Jacinto, México y; por último, en la Isla de Cuba (Ocampo & Palacios, 2012), todo esto entre 1910 y 1940.

En México, en la década de 1950 se inició la configuración del modelo de extensión agrícola adoptando características del sistema de Estados Unidos, el cual estaba a cargo del gobierno federal a través de los institutos nacionales de investigación agrícola y organismos de extensión. Este modelo se caracterizaba por ser lineal y unidireccional, se basaba, sobre todo, en atender problemas agronómicos cuyo efecto buscado era el incremento de los rendimientos productivos (Muñoz & Santoyo, 2010). Este modelo se siguió hasta inicios de los años noventa (McMahon & Nielson, 1998).

En 1995 surge el Sistema Nacional de Extensión Rural (SINDER) y en el 2001 se crea el programa de Extensión y Servicios Profesionales (PESPRO). Durante

esta década se mantuvo un enfoque que privilegió la prestación de los servicios profesionales (Muñoz & Santoyo, 2010). Al respecto, algunos estudios señalan que los esfuerzos realizados no dieron como resultado un sistema de extensionismo que pudiera abarcar todos los objetivos planteados en la política que le da origen a este modelo, debido a que los servicios de asistencia técnica se brindaban sólo a través de contratistas del sector privado que funcionaban como simples intermediarios, sin generar efectos contundentes en los procesos productivos del sector (McMahon, M., Valdés, A., Cahill, C. & Jankowska, 2011).

Las debilidades del modelo se expresaron en que no se lograron desarrollar procesos continuos que permitieran generar evidencias de avance en las metas; tampoco se pudieron desarrollar estrategias de trabajo orientadas a resultados, lo que evidenció la falta de interacción entre los actores, además, los prestadores de servicios profesionales (PSP) se limitaron a la aplicación de recomendaciones técnicas y perdieron de vista los aspectos organizativos y la vinculación de los productores con el mercado en su parte comercial (Rodríguez-Espinosa, Ramírez-Gómez & Restrepo-Betancur, 2016; Rendón-Medel, Roldán-Suárez, Hernández-Hernández & Cadena-Íñiguez, 2014). Por ello, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, 2015), buscó fortalecer el perfil del extensionista al integrar a su trabajo la innovación tecnológica orientada a permitir la integración del productor agropecuario en cadenas de valor.

1.1. Problema de investigación

Por un lado, el diseño de políticas públicas es el análisis orientado a definir la acción pública más efectiva para que el gobierno atienda un problema público específico a través de diferentes instrumentos (programas). Diseñar una política pública requiere de un conjunto de actividades que permitan seleccionar la mejor alternativa para resolver o minimizar una problemática de la sociedad (Parsons, 2007) y, por el otro, la implementación es poner en marcha los programas diseñados por el Estado y se requiere contar con objetivos y metas claramente establecidas, recursos físicos y humanos. De manera anual, el gobierno federal a través de la SAGARPA transfiere a cada entidad: Reglas de Operación y Recursos aprobados en el Programa Especial Concurrente (PEF) para echar a andar los programas presupuestarios; cada programa se conforma por componentes, que son los productos que entregables y pueden ser: bienes o servicios (Ortegón, Pacheco & Prieto, 2005).

El presupuesto asignado al desarrollo del sector agropecuario mexicano se encuentra entre los más altos de América Latina; a pesar de esto durante el periodo 1995-2006, México formó parte del grupo integrado por los países cuyo PIB agrícola presentó el menor crecimiento sectorial. Si bien pueden ser varios los factores que expliquen la ineficiencia en el gasto público, las evidencias mostradas a través de las evaluaciones realizadas a los apoyos entregados por parte del gobierno sugieren que existe una desarticulación en el ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación) formuladas en torno al desarrollo rural.

En particular, las políticas públicas implementadas a través de programas presupuestarios para ofertar servicios de extensión y asistencia técnica en las unidades de producción rural (UPR), no son la excepción, ya que han presentado cambios y desniveles desde su creación, y a pesar de los avances derivados de los aprendizajes, algunos estudios señalan que en el país no existe un servicio de extensión agrícola como tal (McMahon et al., 2011). Aunado a lo anterior, las diferentes instancias públicas y privadas que han brindado los apoyos no cuentan con evidencias sólidas de que estos servicios hayan contribuido con una mejora sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Por lo anterior, se hace necesario contar con directrices para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que fortalezcan el sistema de extensión, lo cual puede contribuir a mejorar la eficiencia de las acciones orientadas a la extensión rural en México.

En congruencia con lo anterior, es que se plantearon los siguientes objetivos, preguntas de investigación e hipótesis que conducirán los resultados y su discusión.

1.2. Objetivo general

Analizar el ciclo de la política de extensión rural en México a través de la identificación y estudio de las evidencias de éxito o fracaso en la orientación a

resultados, con la finalidad de formular recomendaciones que permitan mejorar la eficiencia de los servicios de extensión.

1.2.1. Objetivos particulares

1. Precisar la influencia de la planeación sectorial y de la evaluación sobre el diseño y presupuestación de los programas vinculados al desarrollo rural y su impacto en la mejora de los mismos.
2. Describir el proceso de implementación de los servicios de extensionismo en seis estados del centro del país durante el periodo de 2014-2016, identificando los factores que determinan la orientación a resultados en dichos servicios para promover su aplicación.
3. Proponer orientaciones para el diseño de instrumentos de política pública dirigidos a la prestación de servicios de extensión para mejorar su eficiencia.

1.3. Preguntas de investigación

La primera pregunta de investigación corresponde al objetivo general y en seguida se presentan preguntas que corresponden a cada uno de los objetivos particulares planteados anteriormente.

¿Cuál es la articulación de las fases de política pública (diseño-implementación-evaluación) en los programas de extensión rural?

Objetivo 1

¿Es posible orientar a resultados los programas de desarrollo rural? ¿Cuál es la influencia de la planeación sectorial y de las evaluaciones (de los programas realizadas por el CONEVAL) en el diseño de los programas orientados al desarrollo rural (énfasis en los servicios de extensión)?

Objetivo 2

¿Qué factores favorecen, en la etapa de implementación, la orientación a resultados en los programas de desarrollo rural?

¿Qué tanto es posible mejorar los resultados de los programas con una implementación estratégica y profesional, en particular en el caso de los programas de coejercicio?

Objetivo 3.

¿Qué elementos deben considerarse en el diseño e implementación de los servicios de extensionismo que permitan mejorar su eficiencia?

1.4. Hipótesis

H1: El proceso de presupuestación basado en resultados en México no logra alinear el diseño, el presupuesto y la evaluación del desempeño de los programas de desarrollo rural debido a: i) Los tiempos en qué se asigna el presupuesto, ii) Los intereses políticos y iii) La falta de pertinencia de las evaluaciones de los programas.

H2: Es posible la orientación a resultados de los programas de desarrollo rural, para ello se necesita que en el proceso de implementación exista: una planeación estratégica con cadenas, así como la profesionalización de los operadores del programa y un agente técnico que coordine el proceso y de seguimiento a las acciones.

1.5. Justificación

Los servicios de extensión son un pilar esencial para la investigación y desarrollo de tecnologías agropecuarias ya que la contribución de estos servicios al aumento a la productividad y competitividad del sector agrícola ha sido ampliamente reconocida (FAO, 2010). La extensión agrícola cumple con una serie de funciones que en el mediano plazo contribuyen de manera significativa a:

1. La transferencia de tecnología especialmente para los cultivos de alimentos básicos.

2. El desarrollo de capital humano, especialmente la competencia y los conocimientos técnicos y de gestión que necesitan los agricultores y las familias rurales.
3. La creación de capital social o la organización de los agricultores en grupos de productos
4. La capacitación de productores en el desarrollo sustentable.

En México el presupuesto destinado para estos servicios a través de la SAGARPA se ha incrementado alrededor de 10 veces en el periodo comprendido en los años 2001 a 2013, además el número de asesores pagados con recursos públicos ha aumentado 2.5 veces de 2006 a 2013 (Rendón-Medel et al., 2014). Los servicios brindados a través de los programas aprobados por la SAGARPA tienen una orientación integral al desarrollo de capacidades y la extensión rural, a partir de fomentar estrategias como las de desarrollo territorial y desarrollo empresarial, entre otras, en la perspectiva de asegurar el suministro de conocimientos, tecnologías y estrategias consolidadas, así como esquemas de seguimiento y evaluación estrictos (FAO, 2012).

El análisis de los servicios de extensión se ha centrado en cinco temas principales: i) el entorno institucional de los servicios de extensión (Klerkx, de Grip & Leeuwis, 2006); ii) la estructura de gobierno, que incluye la financiación y las relaciones entre los actores (Faure & Kleene, 2004); iii) los proveedores de servicios de extensión; iv) los métodos y herramientas utilizados en los servicios de extensión (Kibwana, Haile, vanVeldhuizen & Waters-Bayer, 2000); y v) la evaluación de los servicios de extensión. En México, la orientación al estudio de

los servicios de extensión se centra en analizar los resultados de las intervenciones y el papel de los extensionistas para el logro de los mismos. Las conclusiones derivadas de los análisis son en general de tipo específico, los resultados de la implementación de algún programa, el perfil recomendado del técnico responsable de brindar el servicio, si los servicios deben estar orientados a la oferta o a la demanda, entre otros. Las recomendaciones van dirigidas a fortalecer la evaluación de impacto de las intervenciones, al diseño de estrategias que consideren los elementos del sistema de extensión o al uso de alguna herramienta o método para brindar servicios con características del contexto o territoriales similares.

Sin embargo, existe poca evidencia empírica de estudios que consideren elementos de manera integral en todo el ciclo de la política pública; por lo que se considera relevante el análisis de los servicios de extensión a través de la identificación de los factores relevantes en cada una de las etapas (diseño-implementación-evaluación) con el fin de contribuir para mejorar la oferta de estos servicios en nuestro país.

1.6. Estructura de la tesis

La presente investigación está integrada por siete capítulos (Figura 1).

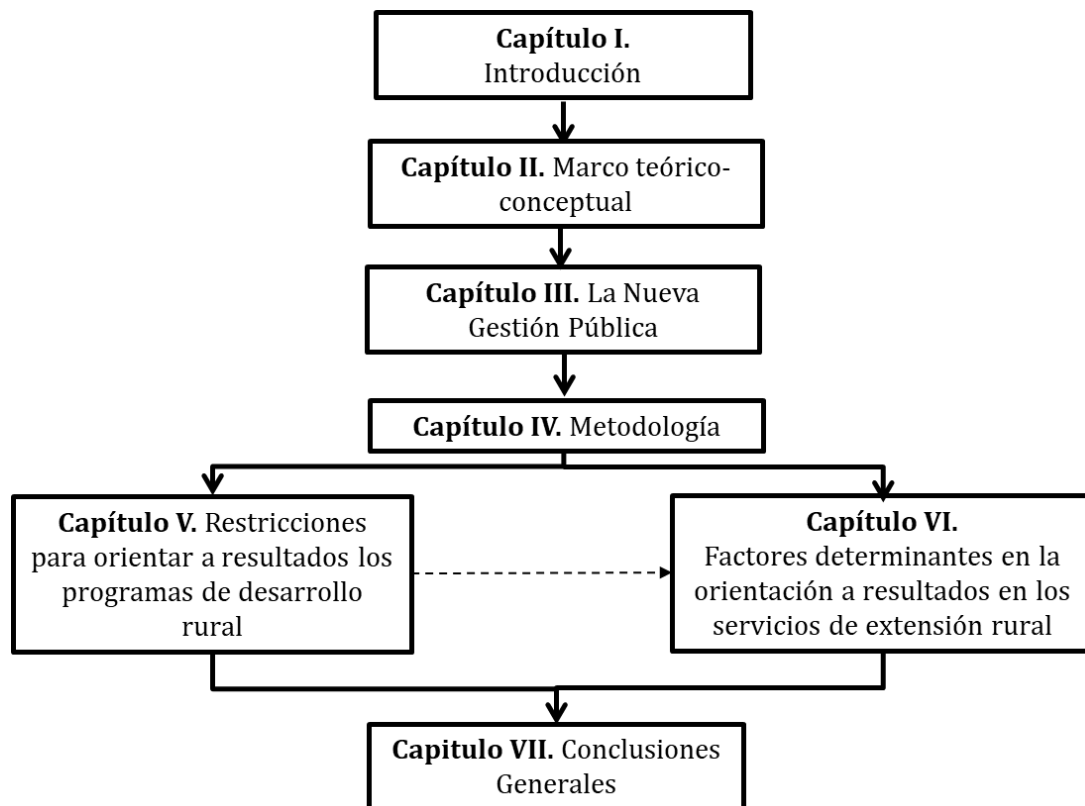


Figura 1. Estructura del trabajo de investigación

La introducción contiene la descripción del contexto en el que se lleva a cabo la tesis, el planteamiento del problema, los objetivos y preguntas de investigación.

En el marco teórico se consultaron los principales autores que abordan el tema de Políticas públicas y las tres grandes etapas que lo conforman (Pressman & Wildavsky, 1973).

En el Capítulo 3, se describe la importancia del enfoque de la Nueva gestión Pública y los inicios de la gestión por resultados en México.

En la Metodología se describen los métodos utilizados en para cada uno de los resultados, las fuentes de información y los programas o componentes que se consideraron a manera de casos de estudio.

En el Capítulo 5, se precisa la influencia de la planeación sectorial y de la evaluación sobre el diseño y presupuesto de los programas vinculados al desarrollo rural y su impacto en la mejora de los mismos. Se hace énfasis en los programas de extensión rural durante el periodo 2001-2016. Se hace evidente la complejidad para influir a nivel de diseño de los programas debido a la gran cantidad de factores que intervienen y los tiempos establecidos en este proceso. Estos resultados forman parte de un artículo que se publicará en la Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo (Volumen 16 Número 2 ,2019).

El Capítulo 6, contiene el análisis del proceso de implementación de los servicios de extensión en México, considerando como casos de estudio, seis estados del centro del país entre los años 2014-2016 para identificar los factores que explican la eficiencia de los servicios.

Por último, en el capítulo de conclusiones generales se incluye una síntesis de los principales hallazgos sobre la orientación a resultados en los programas vinculados al desarrollo rural y extensionismo en México, así como una serie de directrices para contribuir en la mejora de estos servicios.

II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En este apartado se aborda la teoría del cambio como eje principal de los programas públicos y la importancia de generar resultados e impactos previstos. Además, como parte fundamental de la investigación se discute principalmente el concepto de política pública y las etapas que la integran; así como algunos factores o características que distinguen a cada etapa.

2.1. Teoría del cambio

Según Ortiz y Rivero (2007), la teoría del cambio representa en un amplio análisis de una situación que requiere modificarse a fin de alcanzar un cambio positivo, mientras que para Rogers (2014) ésta teoría explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyan a lograr los impactos previstos, por lo tanto, la teoría del cambio es un proceso continuo de reflexión para explorar el cambio y cómo sucede, y lo que eso significa para los participantes en un contexto particular, sector y / o grupo de personas (James, 2011).

Los programas públicos constituyen un conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad; es decir, en aquellos asuntos de interés público como la salud, la educación, la equidad y la procuración de justicia, entre otros (Secretaría de Hacienda y Crédito Público

[SHCP], 2015), en este tema, la teoría del cambio es definida como una explicación del cómo y por qué las acciones de un programa llevarán al cambio que se requiere generar, es decir, por qué sus acciones tendrán los resultados esperados. Dicha teoría, incluye los vínculos causales y los supuestos entre los resultados de corto, mediano y largo plazo para un programa, proyecto u organización. Ello permite detectar qué funcionó, en caso de que el programa haya logrado los resultados deseados, qué no, en caso de no haber funcionado; y qué ajustes son necesarios realizar, lo cual se logra a través de mecanismos de seguimiento y evaluación.

De acuerdo a Farmelo (2015), contar con una teoría del cambio es necesario debido a que aumenta las probabilidades de éxito de un programa, debido a que i) establece claramente a qué resultado se quiere llegar; ii) permite identificar las estrategias y actividades necesarias, paso a paso, para lograr lo planeado y, al mismo tiempo, considerar cualquier cambio de rumbo pertinente; iii) modifica el punto de partida de los procesos de reflexión, pasando de lo que se está haciendo actualmente a lo que se quiere lograr; y iv) establece los supuestos o condiciones necesarias que apoyarán al logro de lo que se quiere alcanzar.

Asimismo, la teoría del cambio permite identificar por qué un proyecto (programa) no logra el cumplimiento de sus objetivos y, por ende, facilita la implementación de una solución, ya que el programa será ajustado en función de lo aprendido o, en su caso, se establecerán nuevas estrategias o acciones, derivadas del análisis realizado.

Según James (2011) en la teoría del cambio de un programa es necesario:

- Establecer cuál es el resultado que se quiere lograr en el largo plazo a través de la operación del programa.
- Especificar como precondiciones, cuáles son los logros requeridos de corto y mediano plazo para alcanzar el resultado final.
- De los resultados a corto y mediano plazo como precondiciones, se deben seleccionar aquéllos que serán logrados a través de la operación del programa.

2.2. Política pública

El estudio de las políticas públicas (*policies*) comenzó a desarrollarse a mediados del siglo XX con los trabajos de Lasswell (1951), quien se refería a ellas como “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas” (citado en Aguilar, 1992), para resolver problemas públicos, de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos (Aguilar, 2000).

Existe gran amplitud en las definiciones que hay sobre Política Pública, implícita o explícitamente, las nociones hacen referencia a la intervención (o no intervención) de los gobiernos. Diversos argumentos apuntan a que no solo se refiere a una decisión de los gobiernos, a decir de Aguilar (1992), hay unanimidad en reconocer su aspecto institucional, es decir, “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y

conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculantes para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos». Sin embargo, una política no es sólo una decisión singular, es ante todo acción, un conjunto de acciones.

De tal suerte, las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado. Ellas surgen como resultado de “un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad”.

Una política es, también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Esta óptica rescata el énfasis en la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta, manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas (Aguilar, 1992).

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para algunos autores (Rose, 1967; Pressman & Wildavsky, 1973), las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas

se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman & Wildavsky, citados en Aguilar, 2003).

2.2.1. El Proceso de la Política pública

La segmentación del proceso de las políticas para su estudio debe ser aceptada con precauciones, debido a que puede conducir, de forma equívoca, a imaginar que las políticas públicas (PP) se desarrollan como en el modelo analítico, a través de una sucesión ordenada de fases lógicas y perfectamente delimitadas, válidas en sí mismas, cuando en realidad lo que aparece es una confusión permanente de fases, límites e interrelaciones entre políticas (Lindblom, 1991).

Es notoria la diferencia que existe en la concepción de diversos autores en cuanto al número como a la denominación de cada una de las fases que comprenden el ciclo de la PP, la variación se debe a la desagregación que hace cada autor. Sin embargo, hay coincidencia en que los elementos necesarios e interrelacionados de toda política son: i) el diseño (La formulación), ii) La implementación y iii) La evaluación.

El Diseño de las políticas públicas

La formulación (análisis ex-ante, tomando como referencia la acción), que se basa en un diagnóstico y definición del problema, para generar y analizar sus

alternativas de solución; de manera que sea posible seleccionar la que se considere más apropiada.

La implementación de las políticas públicas

La implementación, que debería corresponder a la puesta en práctica y control de la formulación anterior (en forma concomitante) mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público original; pero que en la práctica suelen apartarse de la misma en distintos grados y por razones diversas (problemas del diseño, juegos políticos, recursos inadecuados, etcétera).

La relevancia del análisis de la implementación o puesta en marcha del componente, radica en poner de manifiesto los diversos factores que influyen en la puesta en marcha de las políticas gubernamentales, dado que la promulgación de leyes o el buen diseño de un programa gubernamental no son condiciones suficientes para la obtención de resultados (Aguilar, 2003).

Enfoques de estudio de la implementación de las políticas

Cuadro 1. Principales debilidades de los enfoques

De arriba hacia abajo	De abajo hacia arriba
1. Comienzan desde la perspectiva central, se considera a los tomadores de decisiones como los actores clave y	1. Puede sobre-enfatizar el poder de la “periferia” o “el abajo” para

-
- | | |
|---|---|
| por lo tanto tienden a descuidar otros actores y las iniciativas estratégicas locales. (sector privado, funcionarios). | determinar o frustrar al centro o “el arriba”. |
| 2. Son difícil de utilizar en situaciones en las que no existe una política dominante (la ley) o agencia, sino más bien una multitud de directivas gubernamentales y multitud de actores. | 2. Partir de los implementadores actuales desconociendo los esfuerzos anteriores en la misma línea. |
| 3. Propensos a ignorar o subestimar al menos, las estrategias utilizadas por los burócratas de nivel de la calle y grupos objetivo para moverse por la política (central) y / o para desviarlo a sus propios fines. | 3. No parte de una teoría explícita de los factores que condicionan y afectan el tema de interés, no son claros sus supuestos implícitos. |
| 4. Tiende a subestimar las estrategias de los burócratas de rango bajo y de los grupos objetivo de las políticas | |

Fuente: Elaborado con información de Sabatier (1986).

La evaluación

La evaluación (estudio ex-post), que permite medir los resultados e impactos alcanzados, describir el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes, y calificar su grado de efectividad; para decidir si conviene seguir aplicándola, con o sin modificaciones

III. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Los cuestionamientos a las grandes burocracias estatales y al predominio de las reglas en el funcionamiento de los servicios públicos, a promovieron un cambio de paradigma en gestión pública. Fue así como en la década de 1980 surgió la escuela de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), como una alternativa al modelo burocrático dominante (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014).

Este enfoque considera otorgar mayor poder a los gestores públicos a cambio de una mayor responsabilidad en la obtención de resultados e incluye: i) traslado de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa; ii) desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas, y iii) tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles

A pesar de que las críticas que ha recibido, la NGP ha tenido en varios países, incluyendo México, ha tenido una influencia considerable en la definición del papel del Estado y de sus características desde 1990. Según Dunn y Miller (2007) hay cuatro principios fundamentales:

El primero de estos principios establece que el gobierno tiene la responsabilidad de “dirigir” la provisión de bienes y servicios públicos, por lo que el gobierno está obligado a buscar la manera más eficiente de lograrlo y para ello debe echar mano de las capacidades de las empresas privadas y de los principios de la eficiencia económica.

El segundo principio propone que el gobierno debe ser "propiedad" de la comunidad y que entonces, el papel central del gobierno es "empoderar" a los ciudadanos y sus comunidades para que éstos puedan ejercer sus propias decisiones respecto a los bienes y servicios públicos que desean recibir; en la práctica, por lo que debe lograr la participación más amplia posible de personas e instituciones en la toma de decisiones acerca de la manera en la que un bien o servicio público es producido.

El tercer principio reconoce que la competencia, que es propia de los mercados, puede tener efectos positivos en la provisión de servicios públicos no sólo en términos de producir y ofrecer un servicio público al más bajo costo posible, sino en términos más amplios, pues la competencia puede constituir un incentivo para que ciudadanos, comunidades, dependencias, entidades del gobierno y organizaciones privadas encuentren la mejor manera de producir y ofrecer un servicio público.

El cuarto principio establece que los gobiernos deben guiarse más por su misión y sus propósitos que por sus marcos regulatorios, y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus objetivos y sus metas, y no solamente en consideraciones de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones. Más aun, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de costos y beneficios de los resultados de las acciones

del gobierno, es decir, en criterios de eficiencia y eficacia de las acciones y programas de política pública.

Finalmente, un gobierno neogerencial orientado a resultados debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

Aunque a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman aquéllas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación (particularmente en países en desarrollo), la racionalidad instrumental y operativa de la NGP sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios países, a pesar de que algunas de las experiencias de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica como las dificultades para su aplicación en los países menos desarrollados (Schick, 1998).

3.1. El presupuesto basado en resultados

Los ciudadanos han ido modificando la forma en la que perciben al gobierno y a los servicios que esperan de él. Las reformas de los sistemas legales que han acompañado este cambio han sido resultado de una mayor presión por parte de las sociedades sobre sus gobiernos, en las cuales se demanda mayor cobertura, calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos.

Esta tendencia se ha materializado en la introducción del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en varios países, particularmente los pertenecientes a la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en las décadas de 1980 y 1990, Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia implementaron reformas a sus presupuestos orientando al PbR. Este modelo surge como el medio para mejorar la manera mediante la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población. El PbR es una manifestación más de la Nueva Gestión Pública (NGP), y tiene como uno de sus fines generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto (OECD, 2007); así como ofrecer la información que demanda la sociedad. Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PbR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

La implantación del PbR en otros países ha generado diferentes resultados, sin embargo, es común encontrar los siguientes beneficios:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales (equivalente a entidades y dependencias en México), reduce la incertidumbre de su administración y control a partir de establecer objetivos claros e impulsa un enfoque hacia el logro de resultados.
- Enfatiza en la planificación, el diseño, la implantación de políticas públicas y la comunicación para que los diferentes actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.

- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y las prioridades de gasto, así como de la manera como los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos (que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas).
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes entre la planificación, la programación, el presupuesto, el seguimiento y la evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral.

3.2. El PbR en México

Con la NGP se definen objetivos y prioridades, pero también se movilizan y se aplican recursos, es decir, implican un costo; de ahí la importancia de evaluar esas intervenciones y verificar el cumplimiento de metas y objetivos con la acción gubernamental. De acuerdo con Marcel et al. (2014), en México se ha tratado de desarrollar un sistema de PbR en los últimos años, cuyo referente inmediato lo constituyen las reformas al sistema presupuestario iniciadas en 1998 que incluía una nueva estructura programática y buscaban que el presupuesto adoptara

técnicas como: la planificación estratégica, los sistemas de atención al cliente, los indicadores de desempeño y la administración por objetivos.

Para el sexenio 2000-06, se perfeccionó la estructura programática y se establece un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2009; SHCP, 2013; Arellano et al., 2012), y el proceso presupuestario se transformó en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (Figura 2).



Figura 2. Etapas del proceso integral de programación y presupuesto en México

Fuente: Elaborado con base en SHCP y CONEVAL (2009).

Asimismo, en este sexenio, se aprobó Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que contiene explícitamente la vinculación entre

resultados y presupuesto como uno de los propósitos del sistema de administración financiera (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2006). En 2008, se incluyó en la estructura programática la categoría de Programas Presupuestarios, con el objeto de permitir identificar los programas y actividades específicos de cada dependencia, las unidades responsables y los recursos presupuestarios; además se incorporó el uso de la Metodología de Marco Lógico (MML).

Respecto de las evaluaciones, en 2008 se preparó el primer Programa Anual de Evaluaciones (PAE), estableciendo, con la opinión del Congreso, los programas que serían evaluados y el tipo de metodologías que se utilizaría. El PAE integra las propuestas de evaluación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) atendiendo las estrategias de evaluación de cada uno de ellos.

De acuerdo con Marcel et al. (2014), a pesar de los esfuerzos y avances observados en los últimos años, México tiene pendiente la consolidación de su modelo: por un lado, la aplicación de sus instrumentos, generando información de desempeño de calidad y oportuna; y por otro, el uso de la información, a través de la creación y la puesta en marcha de prácticas y procesos de integración de la información en la toma de decisiones, tanto de gestión como presupuestaria.

3.2.1. Metodología de marco lógico

La implementación de la PbR implica cambios sustanciales en la forma tradicional de utilizar el gasto público. Cambia la manera en que se toman las decisiones, la forma en la que se analizan los problemas, la forma en que se asignan los recursos y la forma de evaluar (Albedrop, 2010). Para afrontar estos cambios que faciliten el trayecto de la PbR al SED, el gobierno federal, a través de la SHCP ha instituido a las instituciones y dependencias a utilizar la Metodología de Marco Lógico (ML) como herramienta de planeación y presupuesto.

A partir del año 2006 el CONEVAL ha impulsado el marco lógico como parte de metodologías de preparación y evaluación de programas, incorporando el uso de la matriz de indicadores como procedimiento para la evaluación de resultados e impactos atendiendo el objetivo de presupuesto basado en resultados. En coordinación con la SHCP y la SFP ha emitido una serie de lineamientos en materia del marco lógico para regular y homogenizar su diseño, presentación y análisis; proporcionando información y los procedimientos que las dependencias deben atender para asegurar la alineación de los objetivos con los ejes rectores de política y con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con la SHCP para la adecuada aplicación de la MML, es necesario seguir las etapas que aparecen en figura la Figura 3.



Figura 3. Etapas de la Metodología del Marco lógico

Fuente: Elaborado con base en SHCP y CONEVAL (2009).

La necesidad de evaluar los programas ha despertado interés por disponer de información confiable y oportuna, que permita hacer análisis de los procesos y verificar su logro mediante sistemas de monitoreo y la estimación de indicadores. El interés proviene de dos áreas: la primera de carácter interno al sector público ocupado en que sus acciones alcancen los objetivos previstos. La segunda de carácter externo se relaciona con la exigencia social de transparencia y rendición de cuentas, lo cual obliga a las dependencias a comunicar las actividades desarrolladas y justificar el uso de los recursos (SCHP, 2013).

IV. METODOLOGÍA

La diversidad de variables en el diseño e implementación de los programas de extensión, hicieron necesario el establecimiento de dos apartados para indicar la forma en que fueron abordados. Cada apartado, corresponde a cada uno de los resultados abordados en la investigación:

4.1. Restricciones para orientar a resultados los programas de desarrollo rural

El estudio se llevó a cabo en tres fases, que corresponden a los procesos de planeación, presupuesto y evaluación de los programas enfocados al desarrollo rural. La información se obtuvo principalmente mediante revisión documental y entrevistas a informantes clave en el año 2015 y 2016, mismos que son la base de los resultados que se desglosan con la misma lógica estructurada de esta sección. Por razones de confidencialidad de información no se particulariza ninguna opinión expresada durante las entrevistas y, por ende, los alcances de los resultados son exclusivos de los programas analizados, aunque podría esperarse que algunos programas similares tuvieran procesos con los mismos problemas que se describen en la sección de resultados. La aproximación metodológica en cada una de estas tres fases se describe a continuación.

4.1.1. La planeación sectorial

El proceso de planeación sectorial de la SAGARPA se analizó a través de una revisión documental, en la cual se identificaron las características de los tres programas sectoriales comprendidos en el periodo de 2001 a 2018 y se incluyó el número de secretarios en cada uno de ellos. Además, se realizó una entrevista semi-estructurada a tres actores involucrados en el proceso de planeación. El diseño de la entrevista consistió en preguntas abiertas que permitieron la descripción del proceso y la identificación de los actores participantes.

4.1.2. Diseño y aprobación de los programas presupuestales

El proceso de presupuestación se describe considerando como ejemplo el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR) 2014. Para ello se llevó a cabo lo siguiente:

i) Para elaborar el diagrama del proceso para conformar un programa presupuestal en la Administración Pública Federal (APF) y en específico, el PIDR 2014, se revisó la normatividad aplicable y se realizaron entrevistas a actores clave involucrados en el proceso (Cuadro 2). La entrevista consistió en preguntas abiertas sobre el procedimiento para la asignación del presupuesto al programa, fechas y actores participantes.

Cuadro 2. Actores clave entrevistados por dependencia.

Número de actores	Dependencia	Experiencia promedio
3	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación (SAGARPA)	15 años
1	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA)	10 años
1	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)	5 años

Fuente: Elaboración propia.

ii) A través de una revisión documental, se realizó un análisis del árbol de problemas y la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del PIDR 2014, debido a que son considerados como instrumentos clave para que un presupuesto orientado a resultados funcione. Los resultados del análisis fueron validados en un taller de expertos en la Metodología de Marco Lógico.

4.1.3. Proceso de evaluación

En esta etapa se evidenció lo complicado que es evaluar programas que cambian de nombre y objetivos, para ello se diseñó una línea de tiempo en la que se señala

la evolución de los Programas orientados al Desarrollo Rural (los Programas de Fomento Productivo, Apoyo a la Inversión y de Asistencia Técnica) y se focaliza en los cambios de objetivos e indicadores de los programas de extensión rural a través de la revisión de las Reglas de operación de la SAGARPA y sus MIR durante el periodo 2001-2016.

Por último, se analizan las evaluaciones de los programas vinculados al desarrollo rural contenidas en el sistema de “evaluación de programas sociales” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y organismos externos en el periodo 2006-2016.

4.2. Factores determinantes en la orientación a resultados en la implementación de los servicios de extensión

Este apartado se llevó a cabo a través de un enfoque metodológico mixto, aplicando técnicas cuantitativas y cualitativas para el levantamiento de información en campo, con el fin de obtener una noción amplia del proceso de implementación de los servicios de extensión y los factores que determinan su eficiencia. Para ello se revisaron las acciones del Componente de extensión e innovación rural (2014 y 2015) y del componente de extensionismo (2016), en cinco entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala.

El proceso de implementación estatal se dividió en tres etapas: i) Planeación, 2) Organización y 3) Operación, esta última integrada por cinco fases relevantes: i)

Priorización, ii) Convocatoria y selección, iii) Contratación, iv) Seguimiento y v) Aprendizaje/evaluación.

Para el componente cualitativo, se revisaron los documentos normativos vigentes en el periodo del 2014 al 2016: Reglas de operación de la SAGARPA, lineamientos del Componente, el enfoque metodológico del Componente, Planes estatales de desarrollo y los Planes estratégicos estatales de los estados.

Adicionalmente, se hicieron entrevistas semiestructuradas a actores clave en los estados (Cuadro 3). El análisis de las entrevistas fue complementado con la información obtenida a través de la observación directa y participante (Santoyo & Ramírez, 2000) realizada en diversas reuniones, conversaciones, foros, talleres y capacitaciones en el marco del componente.

Cuadro 3. Actores entrevistados

Número de actores	Dependencia
3	Funcionarios SAGARPA
10	Técnicos
5	Coordinadores estatales
5	Coordinadores de CEIR

5	Coordinadores SENACATRI
4	Operadores en los estados

Fuente: Elaboración propia.

En el componente cuantitativo se recopiló información de las bases de datos de la instancia encargada de la capacitación y seguimiento; y de la información obtenida de las entrevistas semiestructuradas. La información fue sistematizada en hoja de cálculo y el análisis de los datos se realizó con estadística descriptiva.

V. RESTRICCIONES PARA ORIENTAR A RESULTADOS LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

En varios países, particularmente los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hay una creciente preocupación del sector político y académico por diseñar instrumentos que contribuyan a que el gasto público sea más eficaz, efectivo y transparente, con el fin de consolidar el desarrollo social, económico y ambiental, con énfasis en el medio rural (Torres & Delgadillo, 2009); uno de estos instrumentos, que el gobierno mexicano ha implementado, es el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) (Pérez- Jácome, 2010).

Según la SHCP (2013) el PbR es un conjunto de actividades y herramientas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto, así como la mejora de los bienes y servicios públicos, y promover la transparencia y rendición de cuentas.

Poniendo el foco en la eficiencia del gasto del gobierno destinado a la agricultura (GPA), un estudio hecho por Valdés (2008) citado por Banco Mundial (2009), reveló que México sobresale en América Latina y el Caribe (ALC) como el país con mayor relación entre el gasto público en agricultura como porcentaje del PIB sectorial, y la tasa de crecimiento del PIB agrícola. Lo que refleja muy poca vinculación entre el gasto público y el desempeño del sector.

La situación antes descrita se presenta pese a que en México se cuenta con una ley de planeación y una política de Presupuesto Basado en Resultados para alinear la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público (DOF, 1983; SHCP, 2013).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) sexenal que orienta estratégicamente las acciones del Gobierno (Shack, 2008) se presenta en tiempo y forma, pero no necesariamente es considerado para elaborar el presupuesto a pesar de que éste debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades gubernamentales (Shick, 2002). Adicionalmente, para mejorar la articulación del proceso de planeación y presupuesto, la evaluación debería permitir seguir y controlar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Con los argumentos anteriores se plantea el objetivo de precisar la influencia de la planeación sectorial y de la evaluación sobre el diseño y presupuestación de los programas vinculados al desarrollo rural y su impacto en la mejora de los mismos. En este sentido, la hipótesis es que el proceso de presupuestación basado en resultados de México no logra alinear el diseño, el presupuesto y la evaluación del desempeño de programas orientados al desarrollo rural. Para responder a esta hipótesis, se analiza el proceso de diseño, presupuestación y evaluación de los programas vinculados al desarrollo rural, considerando a manera de ejemplo el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

(SAGARPA), precisando sus alcances y límites para la mejora de la eficacia del gasto público.

5.1. La Planeación Sectorial

En el marco de la Administración Pública Federal (APF), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 26^a y La Ley de Planeación establecen que debe haber un plan nacional de desarrollo (PND) al que se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la APF” (DOF, 1983). Así, cada seis años el poder ejecutivo publica su PND. Estos planes en los últimos tres sexenios han coincidido en temas como el crecimiento y la estabilidad económica, el mejoramiento de los niveles de vida, la calidad educativa y el fortalecimiento democrático, haciendo un especial énfasis en temas como el cumplimiento del estado de derecho, la seguridad y la paz (DOF, 2001, 2007, 2012).

De acuerdo con la Ley de Planeación, los programas sectoriales derivados del PND deben cumplir la misma función orientadora en las dependencias responsables de cada uno de ellos. Un análisis de los tres últimos Programas Sectoriales de la SAGARPA muestra que en términos generales se trata de buenos ejercicios de planeación. Los diagnósticos son completos y precisos, abordan la importancia del sector en el contexto global y nacional y los desafíos que enfrenta. Los objetivos y estrategias son precisos y coherentes y se encuentran alineados para el cumplimiento de las metas establecidas en el PND correspondiente. Las líneas de acción son en términos generales pertinentes e

incluso a partir de los dos últimos sexenios incorporan indicadores y metas explícitos (Cuadro 4).

Cuadro 4. Aspectos Generales del Programa Sectorial de la SAGARPA durante el periodo 2001 - 2013

Nombre	Fecha de publicación	Instrumentos/Herramientas	Secretarios del ramo
Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 -2006	diciembre de 2001	Diagnóstico actualizado Programas: 4 Objetivos: 36 Estrategias: 100 Líneas de acción: 363 No incluye indicadores o metas explícitos	2
Programa Sectorial de desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	28-nov-07	Diagnostico actualizado Objetivos: 5 Metas: 27 Indicadores:26 Estrategias:28 Líneas de acción: 218 Incluye indicadores y metas explicitas	2
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.	13-dic-13	Diagnóstico actualizado Estrategia Integral: Pilares del cambio: 10 Indicadores: 10 Estrategia por subsectores Objetivos: 6 Estrategias: 37 Líneas de acción: 99 Incluye indicadores y metas explicitas	2

Fuente: Elaborado con base en los Programas sectoriales de la SAGARPA (2001-2006; 2007-2012; 2013-2018). Diario Oficial de la Federación, 2001; 2007; 2013

Sin embargo, también se encontró que el Plan Sectorial de cada sexenio solo ha sido una formalidad para cumplir con lo que se establece en la normativa vigente (García, 2010), y no orienta las políticas públicas del sector por las siguientes razones:

1. No considera los recursos requeridos para cumplir las metas, por lo que cualquier contingencia presupuestal sirve de pretexto para justificar que las metas no se cumplan.
2. Al no hacer explícita la estructura causal de los problemas a atender con las políticas públicas, es fácil justificar el incumplimiento del plan sectorial, argumentando que las situaciones económicas, políticas o sociales han cambiado y que el plan ha perdido vigencia.
3. En las diferentes consultas para su elaboración, no se generan compromisos con otros actores del sector, como el Congreso, las organizaciones de productores o los gobiernos estatales, por lo que estos actores lo consideran solo como compromiso de la SAGARPA.
4. Desde el enfoque operativo, los planes sectoriales se publican al final del primer año del sexenio, es decir después de que se aprobaron los dos primeros Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) del Sexenio, es decir no da orientaciones programáticas ni presupuestales para los dos primeros años de gobierno. Adicionalmente, cuando cambia la legislatura, un poco antes del cuarto año de gobierno, los nuevos diputados llegan sin ningún antecedente de su contenido. Esto se acentúa con los cambios de funcionarios de alto nivel en la

SAGARPA, que en cada uno los últimos tres sexenios ha tenido un promedio de dos Secretarios del Ramo.

5. Finalmente, y tal vez lo más importante, es que el no cumplimiento de las metas no tiene ninguna consecuencia para las instituciones y funcionarios (Ugalde, 2014).

Así, la planeación sectorial agropecuaria no tiene capacidad para generar agenda gubernamental. Por las razones anteriores, la programación y el presupuesto de la política pública sectorial no considera a los planes sectoriales como un referente durante su sexenio de vigencia. De hecho, según Castro, Lopez-Acevedo, Beker y Fernandez (2009), la armonización efectiva del proceso presupuestario con los instrumentos de planeación es una de las grandes áreas de mejora del sistema de rendición de cuentas del gobierno mexicano.

5.2. El diseño y aprobación de los programas presupuestales

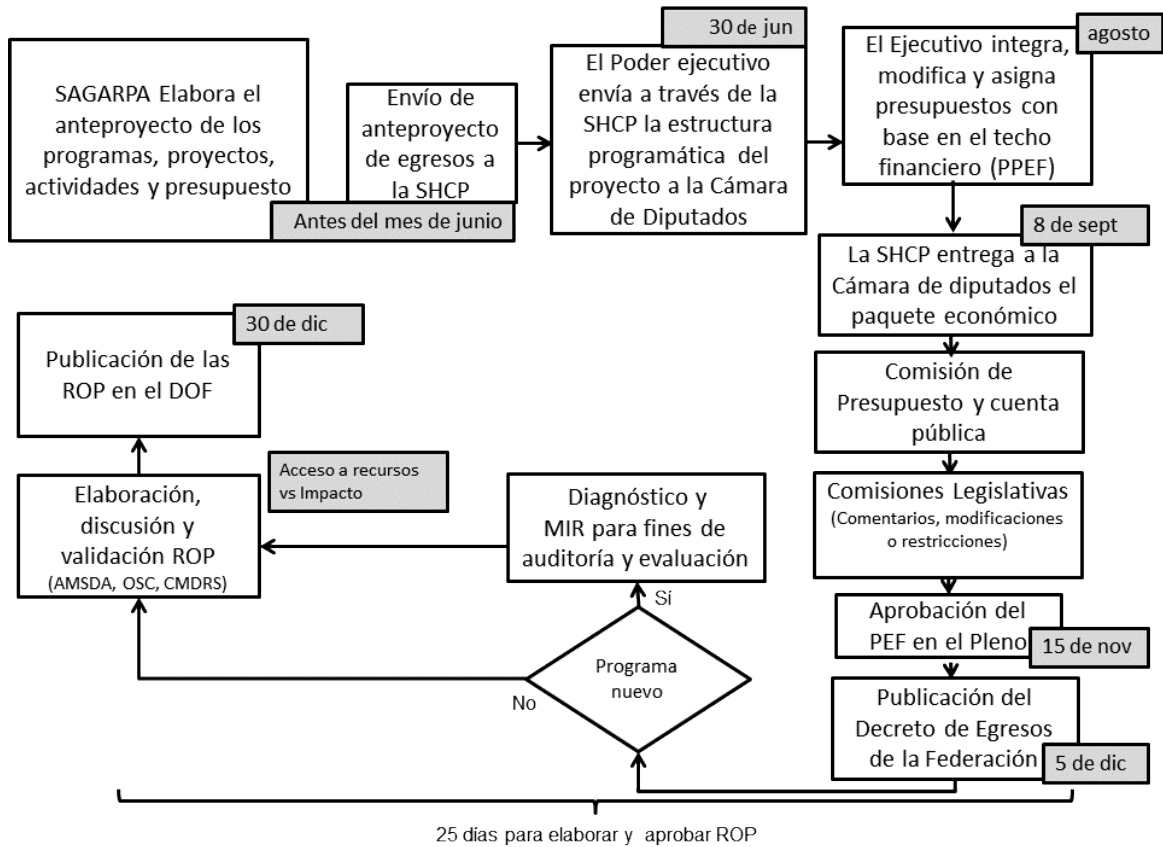
Las políticas públicas se instrumentan a través de programas. Un programa es un conjunto de actividades relacionadas entre sí, en las que se ejercen recursos para el logro del objetivo que les da sentido y dirección, a fin de alcanzar un resultado específico en beneficio de una población objetivo (SHCP & CONEVAL, 2009). Los programas deben ser potenciales generadores de valor público (Tapia, 2016); sin embargo, para que los recursos se utilicen de forma eficaz, el Estado debe fungir como un ente de interés público, construir una burocracia

honrada y una relación Estado-sociedad, donde los actores sociales, políticos y económicos estén facultados y tengan la capacidad para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y cumplir sus promesas (Ackerman, 2004).

Así, el buen gobierno sería una forma de ejercicio del poder, caracterizada por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que indica que un gobierno está convencido de utilizar los recursos a favor del desarrollo económico y social (Dermizaky, 2000). Es por lo que los mecanismos para elaborar el presupuesto público, y aquellos orientados a su seguimiento y evaluación, cobran especial relevancia para asegurar la eficiencia y transparencia de la función pública (Franciskovic, 2013). Por ello una vez que se presentaron los límites de la planeación sectorial, en esta sección se estudia el proceso típico para la elaboración de los programas-presupuestos de la SAGARPA.

De acuerdo con Guerrero y López (2002) el proceso presupuestario puede dividirse en cuatro etapas: i) Planeación y formulación del presupuesto, ii) Revisión y aprobación, iii) Ejecución del gasto público y, iv) Control y auditoría del gasto. En la *PPEF=Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF=Presupuesto de Egresos de la Federación, ROP=Reglas de Operación del Programa, AMSDA=Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, OSC=Organizaciones de la Sociedad Civil, CMDRS=Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, DOF=Diario Oficial de la Federación.

Figura 4 se presentan las dos primeras etapas, que son las que se analizan en este apartado.



*PPEF=Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF=Presupuesto de Egresos de la Federación, ROP=Reglas de Operación del Programa, AMSDA=Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, OSC=Organizaciones de la Sociedad Civil, CMDRS=Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, DOF=Diario Oficial de la Federación.

Figura 4. Proceso de elaboración de un programa-presupuestal de la SAGARPA 2014.

Fuente: Elaboración propia.

Presentación de los programas-presupuestales: Con base en lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias de gobierno deben enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) antes del mes de junio de cada año el anteproyecto de egresos (programas, proyectos, actividades y presupuesto) según los lineamientos específicos que publica la Secretaría (ver *PPEF=Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF=Presupuesto de Egresos de la Federación, ROP=Reglas de Operación del Programa, AMSDA=Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, OSC=Organizaciones de la Sociedad Civil, CMDRS=Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural, DOF=Diario Oficial de la Federación).

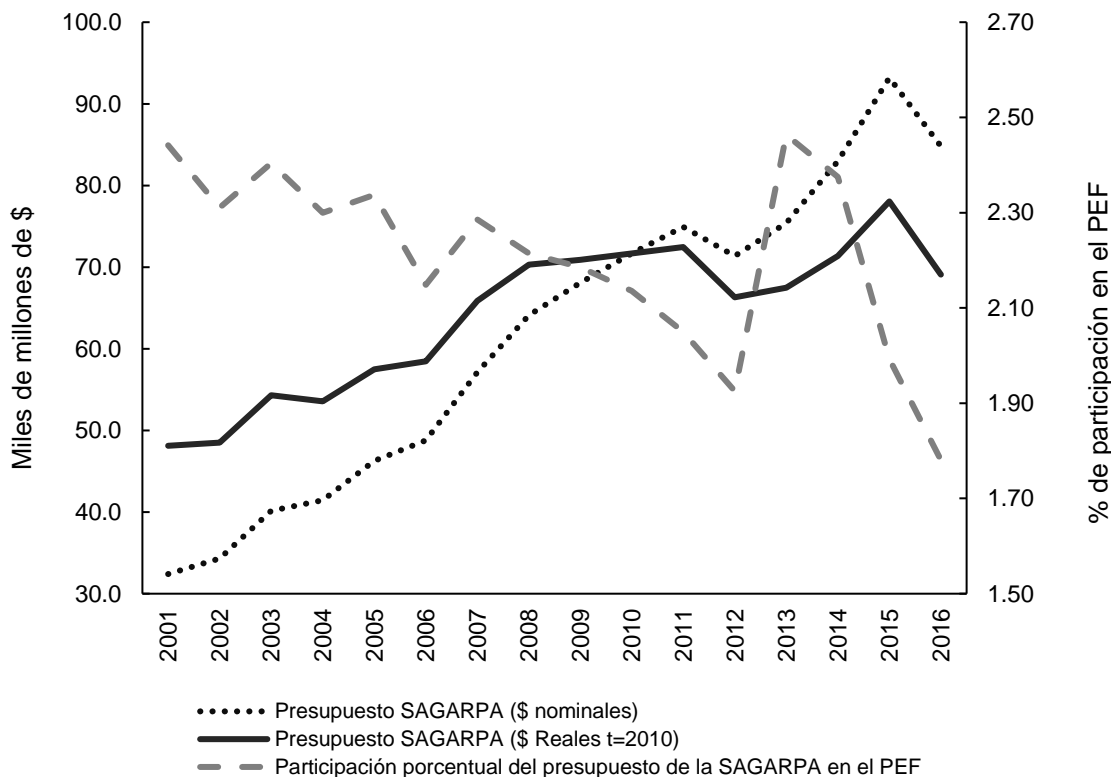
Figura 4). Por lo anterior, la SAGARPA envía antes del mes de junio su propuesta programática a ejecutar en el siguiente año, las cuales son en gran parte inerciales, aunque siempre pueden incluir cambios puntuales. No obstante, en algunas ocasiones, particularmente cuando inicia un nuevo gobierno, puede haber cambios importantes. La SHCP integra la estructura programática con la información emitida por cada una de las dependencias y a nombre del Poder Ejecutivo la entrega a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de junio. La SHCP considera y, en su caso, modifica los anteproyectos elaborados por las dependencias e integra el Proyecto de Presupuesto (PPEF) y lo presenta a la Cámara de Diputados como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH), el 8 de septiembre como parte del Paquete Económico.

Revisión y aprobación del presupuesto: La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados es la encargada del análisis, discusión y aprobación del PEF, esta comisión envía a otra comisión, la de Agricultura y Ganadería, lo correspondiente a los programas de la SAGARPA para que pueda emitir su opinión.

Es en este momento donde las organizaciones de la sociedad civil, consorcios, grandes productores, empresas proveedoras y otros actores buscan entrevistarse con los integrantes de la Comisión de Agricultura y Ganadería para expresar sus intereses, proponer modificaciones a las partidas presupuestarias y negociar eventuales reasignaciones. Con base en las entrevistas a actores clave, es posible argumentar que en este nivel las modificaciones impulsadas por la Cámara de Diputados están basadas sobre todo en consideraciones de tipo político, más que en los resultados de la implementación de los programas en el pasado y no consideran las metas del plan sectorial; se sabe que existen factores políticos y criterios discrecionales de quienes aplican o se benefician de los programas (Herrera, 2013). Una vez que se ha rediseñado el proyecto de presupuesto, el dictamen se discute y se aprueba el PEF en el Pleno²,

² Pleno: Recibe el nombre de Pleno la asamblea que se lleva a cabo en el salón de sesiones del Congreso de la Unión. Por tal motivo el Pleno es el órgano con mayor jerarquía dentro de la Cámara de Diputados.

generalmente sin adecuaciones a lo emitido por la Comisión de Agricultura y Ganadería. La evolución de los montos asignados a los programas presupuestales de la SAGARPA y su participación en el total del PEF, tienen un comportamiento errático, con poca relación con las prioridades nacionales o el desempeño de los programas, tal y como lo ha documentado Gómez (1994) (Figura 5).



Precios nominales deflactados con el INPC Base=2010.

Figura 5. Evolución del presupuesto asignado a la SAGARPA en el periodo 2001-2006.

Fuente: Elaboración propia a partir de PEF 2001 – 2016.

Formulación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): Todos los programas presupuestales aprobados en el PEF tienen que contar antes del inicio del ejercicio fiscal con una MIR, que es una herramienta utilizada en la Metodología de Marco Lógico para vincular los distintos instrumentos empleados en el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas (CONEVAL, 2009).

Dado que la MIR y la información que la soporta es el instrumento clave para que un presupuesto orientado a resultados funcione, a manera de caso se hizo un análisis de la información presentada para el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR) 2014. Los principales hallazgos fueron las siguientes:

- El árbol de problemas tiene un sustento débil y el complejo causal indica sólo condiciones genéricas, que no necesariamente son las causas fundamentales del problema principal planteado. Además, no todas las causas primarias tienen una relación lógica con las causas secundarias, lo que después se traduce en una escasa articulación con el problema central y los efectos. El uso del diagnóstico del Programa Sectorial de la SAGARPA podría ser una primera ayuda para mejorar estas debilidades. Sin embargo, se deben superar problemas de índole metodológico a través de capacitación a nivel de mandos operativos pues por lo regular son los encargados de usar la MLL (Santoyo-Cortés, Leos-Rodríguez, Barrera-Rodríguez & Palacio-Muñoz, 2007).

- La MIR muestra una clara relación con los objetivos establecidos en el PND y el Programa Sectorial, pero los medios para cumplir los objetivos se mencionan de manera muy general y en algunos casos son inexistentes. Así, el nivel de factibilidad operativa, económica y política de la solución de problemas no se puede establecer. Pareciera que los diseñadores del programa se limitan a establecer como causas todo lo que implica carencias de incentivos (económicos); por lo cual los problemas se resuelven naturalmente con la asignación presupuestal para la entrega de bienes y servicios a los productores.
- Cinco de las once actividades diseñadas en el Programa están enfocadas a la implementación de acciones administrativas que no aportan soluciones al problema central y están orientadas a los operadores del programa, por ejemplo: publicación de convocatorias para la recepción de solicitudes, contratación de pólizas para asegurar activos productivos, seguimiento en los días de rezago en la publicación de la convocatoria, entre otras.

En suma, la Matriz de Indicadores del Programa analizado es un buen ejemplo, de cómo estas herramientas son diseñadas siguiendo formalmente las metodologías establecidas por los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997) y FAO (2004). Sin embargo, su utilidad para justificar la pertinencia de las acciones es muy limitada por lo que resulta ser una formalidad más que una herramienta real para incidir en el sector. Esta

situación ya se había advertido en los cambios institucionales ocurridos antes y durante el sexenio 2000-2006, en donde se incorporaron recomendaciones y visiones de organismos internacionales por simplemente estar en boga dentro de sus discursos (Herrera-Tapia, Lutz-Bachère & Vizcarra-Bordi, 2009).

Formulación de las Reglas de Operación de los Programas (ROP): Las áreas normativas de la SAGARPA son las responsables de elaborar las ROP. Estas reglas deben precisar principalmente: la población objetivo, los criterios de elegibilidad, los conceptos y montos de apoyo, la mecánica operativa y los indicadores de seguimiento, que en general se refieren al avance en el ejercicio del gasto y a la cobertura de beneficiarios. Generalmente, estos rubros se definen con base a la lógica con que han venido operando los diferentes tipos de programas, pero también buscando evitar rubros normativos difíciles de documentar, para no tener observaciones de los Órganos Internos de Control.

Validación de las ROP: Finalmente las ROP son validadas por el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)³, las organizaciones gremiales de productores y por la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA). Para el caso de programas de subsidio a la

³ Con base en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, decretada el 7 de diciembre de 2001, se considera a la CMDRS como el principal órgano consultivo para incorporar las demandas del sector a la agenda de las políticas públicas, pues estos consejos de desarrollo se crean en los tres niveles: Federal, Estatal y Municipal (Herrera-Tapia et al., 2009).

inversión y a los servicios técnicos, como el PIDR, los dos primeros actores tienen particular interés en simplificar el acceso a los recursos, en incrementar los montos de apoyo y en reducir la contraparte de los productores. Mientras que, en el caso de la AMSDA, su preocupación se orienta a poder ejercer los recursos con mayor libertad y a los gastos de operación que eventualmente pueden ellos ejercer como operadores del programa.

De esta forma, se puede argumentar que en toda la fase de autorización presupuestal y normativa de los programas los temas ligados a la eficacia histórica o potencial de los programas, los criterios para su seguimiento y evaluación de desempeño o vinculación con la planeación sectorial no son considerados. Prevalecen más bien los intereses de negociación políticos, sociales y económicos, de los diputados, la SHCP, los gobiernos estatales y las organizaciones gremiales.

5.3. La evaluación de los programas y su incidencia

El CONEVAL es el responsable de evaluar la política social en México. Este Consejo proporciona los términos de referencia para realizar las evaluaciones de los programas, dependiendo de su horizonte de evaluación, éstas pueden ser básicamente de diseño, de consistencia y resultados y específica de desempeño, de acuerdo con el tipo de programa y el tiempo de operación (CONEVAL, 2016).

La evaluación se centra en los programas presupuestales y no en políticas sectoriales, por ello el seguimiento de las acciones de una dependencia como SAGARPA se complica cuando sus programas cambian de nombre, objetivos o indicadores. Por ejemplo, los programas vinculados al desarrollo rural de la SAGARPA han cambiado reiteradamente de nombre, propósitos y objetivos desde el año 2007 (Figura 6).

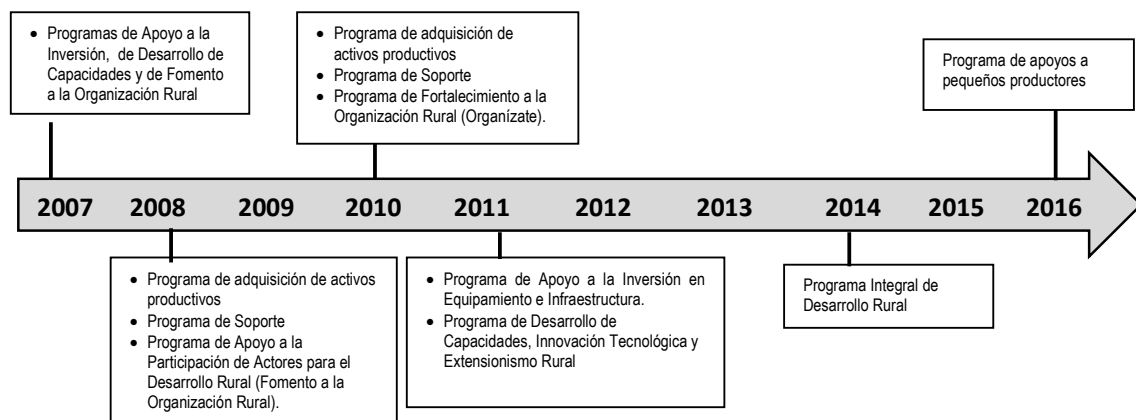


Figura 6. Evolución de los Programas orientados al Desarrollo Rural.

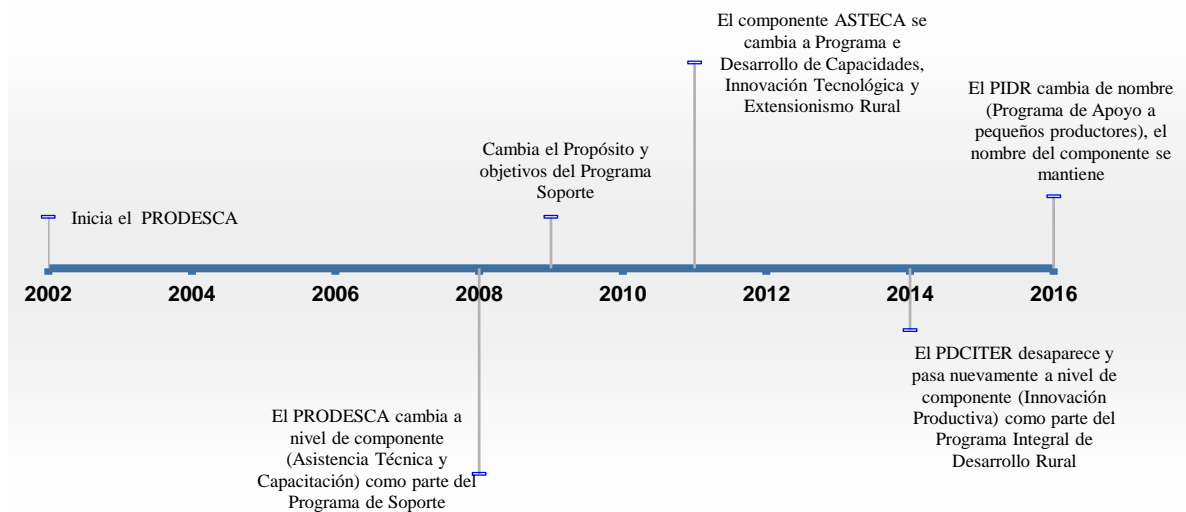
Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de operación de la SAGARPA 2001-2016 (SAGARPA, 2016).

Así, los dos planes sectoriales vigentes en este periodo han tenido siete programas presupuestarios, con propósitos muy similares, cambiando de nombre en promedio cada dos años. Esta situación dificulta considerablemente el seguimiento de la política de desarrollo rural y no se logran obtener evidencias de su desempeño. Además, el diseño de los nuevos programas no incorpora los

aprendizajes sistematizados por los organismos encargados del monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas antecesores.

Otro ejemplo está relacionado con los programas orientados a los servicios de extensión⁴ de la SAGARPA; en la Figura 7 se esquematiza cómo han modificado su diseño y operación: cinco veces en los últimos 14 años (conviene también consultar a Muñoz y Santoyo (2010) que hacen una revisión de la evolución del extensionismo en México y de su contexto internacional, pasando desde un modelo tradicional lineal hasta la propuesta de un modelo de extensión basado en la creación de redes de innovación).

⁴ “Los servicios de extensión rural consideran todas las diferentes actividades que se realizan para proveer la información y servicios que necesitan y demandan los agricultores y otros actores del sistema de innovación, para ayudarlos a desarrollar sus capacidades técnicas, organizacionales y de gestión, de tal manera de mejorar su calidad de vida y bienestar” (GFRAS, 2010).



PRODESCA=Programa de Desarrollo de Capacidades, ASTECA=Componente de Asistencia Técnica y capacitación, PDCITER=Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, PIDR= Programa Integral de Desarrollo Rural.

Figura 7. Evolución de los Programas de Extensión.

Fuente: Elaboración propia con base en Reglas de Operación de los programas.

Además de que los programas de extensión han cambiado de nombre, propósito e indicadores en promedio cada dos años, se ha modificado la estructura de los mismos; ubicando de manera intermitente a los servicios de asistencia técnica en algunos momentos como programas y en otros como componentes. Esto genera confusiones, pues el CONEVAL da seguimiento y evalúa programas presupuestales y no sus componentes aislados (DOF, 2005). Esta situación ha ocasionado que en algunos años no existan evaluaciones a las acciones de asistencia técnica y extensión, limitando la generación de aprendizajes que mejoren el desempeño de las mismas.

Algo similar sucede con los indicadores de los programas, que suelen cambiar con el nuevo nombre, aunque la política involucrada sea la misma. El Cuadro 5 muestra esta situación para el caso de los programas o componentes asociados a la política de extensión de la SAGARPA.

Cuadro 5. Objetivos e indicadores del Programas de Extensionismo de la SAGARPA 2008-2014.

Programa/Componente	Periodo	Indicadores
Programa de Soporte/Componente de Asistencia Técnica/	2008-2001	<ul style="list-style-type: none"> • % de productores que desarrollan capacidades • % de apoyos de capacitación y asistencia técnica brindados que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial.

Programa de Desarrollo de Capacidades y extensionismo rural	2001-2013	<ul style="list-style-type: none"> • % de beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural. • % de proyectos de investigación y Transferencia de tecnología, alineados a la agenda de innovación respecto al total de proyectos aprobados. • % de Comités Sistema Producto nacionales operando con planes rectores • Porcentaje de organizaciones sociales fortalecidas con Plan de trabajo. • % de beneficiarios de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.
Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR)/ Componente de Extensión e Innovación Productiva (CEIP)	2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> • % de unidades de producción familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación que aplican las capacidades promovidas por servicios de asistencia técnica y capacitación

Fuente: Elaborado con base en SAGARPA (2010).

Aunado a lo anterior, también se puede apreciar la tendencia de que los indicadores de los programas sean esencialmente de cobertura (Cuadro 3), ya sea por su sencillez de medición o por no involucrar mayor compromiso que el atender al mayor número posible de beneficiarios potenciales, sin tener en consideración los impactos y la sostenibilidad de los mismos.

De 2008 a 2016, el CONEVAL ha evaluado siete programas vinculados al Desarrollo Rural (*Tipos de evaluación: D=Diseño, EDD= Específica de desempeño, CR=De consistencia y resultados

** El sombreado gris de la celda indica el periodo de vigencia de los programas.

Figura 8) con tres tipos de evaluaciones: i) evaluación de diseño (D) que está dirigida a los programas de reciente creación o modificación sustancial de un programa existente., con el propósito de analizar la consistencia interna de los elementos que soportan e integran la MIR, la congruencia entre su diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y duplicidades con otros programas; ii) evaluación específica de desempeño (EDD) que es una valoración sintética del desempeño de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión; y iii) evaluación de consistencia y resultados (CR) (CONEVAL, 2016).

Programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	D	EDD	EDD					
Programa de Soporte	D		EDD					
Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural	D	EDD						
Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural			EDD					
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura				CR	EDD			
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural				CR	EDD			

Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR)							D	
--	--	--	--	--	--	--	---	--

*Tipos de evaluación: D=Diseño, EDD= Específica de desempeño, CR=De consistencia y resultados

** El sombreado gris de la celda indica el periodo de vigencia de los programas.

Figura 8. Evaluaciones del CONEVAL a los programas vinculados al Desarrollo Rural 2008-2015.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL (2016).

Es de resaltar que, con cada cambio de nombre del programa, el CONEVAL vuelve a iniciar con evaluaciones de diseño. Como los programas duran entre dos y tres años, los impactos de las acciones no son evaluables y no generan aprendizajes que sean considerados en los nuevos diseños programáticos. Probablemente, en parte, por este tipo de detalles es que se explica la carencia de evaluaciones de impacto de los Programas de la SAGARPA, lo cual según Cardozo (2013), es un área de mejora de toda la política social en México. Paradójicamente, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, los cambios de los programas o sus componentes han estado ligados a la intención de simplificar las ROP, mejorar el control de los presupuestos o a mostrar un cambio con la llegada de un nuevo gobierno o funcionario. Mientras que la intención de mejorar la pertinencia y cumplimiento de los objetivos sectoriales, que siempre se mencionan, no son soportados con evidencias o indicadores robustos.

En suma, los resultados de las evaluaciones de los programas tienen poca incidencia en la mejora de la política agropecuaria por las siguientes razones:

- Las evaluaciones se hacen a los programas presupuestales y no a las políticas o estrategias, por lo que basta un cambio de denominación de los programas para que se pierda continuidad en el seguimiento de los indicadores y en la rendición de cuentas.
- Los resultados de las evaluaciones se conocen, en el mejor de los casos, meses después de inicio el siguiente ejercicio fiscal, por lo que la posibilidad de tomarlos en cuenta es cuando muy pronto, dos ejercicios fiscales después del programa evaluado.
- Considerar las recomendaciones de las evaluaciones no es obligatorio para las dependencias federales involucradas, mucho menos para los diputados o los gobiernos estatales.

5.4. Condiciones para la rendición de cuentas en las políticas públicas

La rendición de cuentas de las políticas públicas requiere como condiciones básicas: i) contar con un sistema de planeación que fije las prioridades de mediano plazo; ii) vincular los distintos instrumentos empleados en el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas mediante el uso adecuado de la Metodología de Marco Lógico; y iii) verificar los avances y los límites de los programas a través de un sistema de evaluación, con visión de mejora continua.

México cuenta formalmente con esas condiciones, pero la orientación a resultados de sus programas es ampliamente cuestionada. Primero porque los planes de desarrollo y sectoriales no tienen influencia en los programas de gobierno, que esencialmente tienen un carácter presupuestal. En efecto, año con año durante la aprobación de los programas presupuestales por la Cámara de Diputados, los temas ligados a la eficacia histórica o potencial de los programas, los criterios para su seguimiento y evaluación de su desempeño o su vinculación con la planeación sectorial no son considerados y prevalecen más bien los intereses de negociación políticos. Esto se traduce en que los instrumentos de planeación, seguimiento y control asociados a las MIR de los programas aprobados sean mera formalidad, sin garantizar el diseño de programas orientados a resultados tal como lo indica la normativa vigente.

En cuanto a la evaluación, por enfocarse a programas presupuestales, los cambios de nombres y de MIR no hacen posible la continuidad en el seguimiento de dichas políticas públicas. Así entonces, las políticas públicas no pueden mejorarse en su diseño y presupuesto, y no generan aprendizaje institucional.

VI. FACTORES DETERMINANTES EN LA ORIENTACIÓN A RESULTADOS EN LOS SERVICIOS DE EXTENSIÓN RURAL

Los problemas señalados en la planeación, diseño, presupuestación y evaluación limitan sensiblemente el desempeño de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, de acuerdo a Revuelta (2007), la implementación es un proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes (actores y factores) que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales, por lo que se requiere contar con objetivos y metas claramente establecidas, recursos físicos y humanos. Así, la intención de este capítulo es tratar de responder a la interrogante de ¿qué tanto es posible mejorar los resultados de los programas con una implementación estratégica y profesional, en particular en el caso de los programas de coejercicio?

Para ello se revisaron las acciones del Componente de extensión e innovación rural (2014 y 2015) y del componente de extensionismo (2016), en cinco entidades federativas. Para evitar confusiones, se usará la palabra extensionismo para referirse indistintamente a los dos componentes señalados.

Para la implementación, cada año el gobierno federal, a través de la SAGARPA, publica las Reglas de Operación de los programas presupuestales aprobados en el PEF. Las acciones de Extensionismo de la SAGARPA operan en las entidades federativas bajo un modelo de concurrencia, donde una buena parte de las decisiones sobre la planeación y la operación de los diferentes programas, se

toman en el ámbito estatal. En el arreglo institucional básico destaca el gobierno del estado con el rol de ejecutor del gasto y la delegación de la SAGARPA como ente normativo.

El proceso de implementación de una política pública es un asunto complejo y existen alrededor de él diversos factores que influyen el logro de los resultados deseados (Bardach, 1978; Vaquero, 2007). En este sentido, Elmore (1978) sugiere que no existe un modelo capaz de abarcar las peculiaridades esenciales del proceso, sino que es necesario diseñar uno específico. En el caso del extensionismo operado en coejercicio con los gobiernos estatales, el proceso de implementación estatal se dividió en tres etapas: i) Planeación, 2) Organización y 3) Operación, esta última integrada por cinco fases relevantes: i) Priorización, ii) Convocatoria y selección, iii) Contratación, iv) Seguimiento y v) Aprendizaje/evaluación, las cuales se desarrollan más adelante.

6.1. Planeación

Como parte del ejercicio de planeación, los gobiernos estatales, elaboran al inicio de su periodo el Plan Estatal Desarrollo (PED) que es el instrumento rector y en él deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de gobierno y la sociedad

hacia ese fin⁵. En su elaboración e integración quedan incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos grupos sociales, a través de los mecanismos e instrumentos de participación.

Todos los estados cuentan con un PED, y con los programas sectoriales que los soportan, que generalmente son elaborados por un grupo técnico del gobernador en turno; sin embargo, las estrategias, líneas de acción e indicadores son generales y no representan una planeación específica que de dirección a los programas.

Como sucede a nivel nacional, la planeación estatal es una práctica sexenal que se efectúa como mera formalidad para dar cumplimiento a la normativa vigente (Díaz-Espinosa, Aguilar-Gallegos, Santoyo-Cortés, Muñoz-Rodríguez & Altamirano-Cárdenas, 2019). Lo establecido en cada plan, se presenta en tiempo y forma, pero al contener estrategias y metas generales (principalmente de cobertura) no es referente para la aprobación anual de los servicios de extensión, porque adicionalmente, el estado depende de la publicación de las Reglas de

⁵ Los planes estatales de desarrollo tienen como fundamento los preceptos incluidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivados del Artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de elaborar un proceso de planeación en un marco amplio de participación social y criterios definidos para su formulación, instrumentación, control y evaluación. En términos de coordinación, en el Artículo 33°, la Ley Nacional de Planeación establece la facultad del Ejecutivo Federal para establecer los mecanismos que se requieran con las Entidades Federativas, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; y de manera local, cada entidad cuenta como –marco vigente la Ley de Planeación del Estado.

Operación de los programas y componentes y del presupuesto que es aprobado para cada uno de ellos, lo que hace resaltar una de las debilidades de los gobiernos locales que es la notable dependencia normativa y presupuestal respecto al gobierno federal (Cabrerero, 2003).

En lo que se refiere a los servicios de extensión, se cuenta con un indicador de población atendida con acciones de desarrollo de capacidades que es muy general y que corresponde a la cobertura de los programas o componentes; por lo que no es una base para la planeación estratégica del componente.

Otra opción de planeación de menor formalidad pero que algunas veces se observa es generar compromisos entre funcionarios y eventualmente grupos de productores para dar seguimiento a estrategias multianuales, por ejemplo los Centros de Servicios Ganaderos en Querétaro o los productores de maíz en Guerrero (Santoyo-Cortés, Muñoz-Rodríguez, Aguilar-Ávila & Martínez-González, 2016). Entre más alto es el nivel de los funcionarios que convocan y aceptan esta priorización multianual, mayor es la posibilidad de que está se respete. Sin embargo, la rotación constante de funcionarios, particularmente de delegados y subdelegados de SAGARPA o de Secretarios y directores de Desarrollo Rural estatales, la continuidad puede perderse intempestivamente y sin retomar las lecciones aprendidas (Santoyo, 2013).

6.2. Organización

Las reglas de operación (RO) del componente establecen como ejecutor del gasto al gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Rural o su

análogo, por lo tanto, los actores en el estado se organizan en función del programa y asignan a un responsable para dar el seguimiento a los servicios de extensión. Normalmente, el responsable del componente es un agente especializado en la operación del mismo y su grado de involucramiento y recursos para operar está en función del presupuesto que opera el programa en la entidad. El encargado de la operación en los estados no necesariamente tiene capacidad de decisión, (debido al nivel administrativo con el que cuenta), por lo que con frecuencia necesita de la aprobación de algún funcionario de mayor nivel que generalmente son de difícil acceso y tienen poco tiempo destinado al componente (Ramos, 2017).

Adicionalmente, el presupuesto que se destina a los estados para los servicios de extensionismo representa un bajo porcentaje (6.3% en promedio) del presupuesto asignado en Programa Especial Concurrente (PEC), por lo cual los responsables en los estados muestran poco interés y no cuentan con área específica que dé seguimiento a los servicios de extensión. Sin embargo, el componente resulta atractivo ya que les permite a los funcionarios pagar la contratación de personal, con lo cual pueden cubrir compromisos con profesionales afines, organizaciones o dependencias.

La oportunidad en los programas de extensionismo es fundamental por lo cual la organización para una operación ágil y fácil de auditar debería ser algo que se planeara y organizara administrativamente y no irse resolviendo a medida que se avanza en el ejercicio presupuestal. Sin embargo, las dependencias y funcionarios responsables de la operación del programa no aprovechan los

márgenes de acción para reducir la complicación de la operación. Así, suelen complicar e incluso modificar los requisitos de contratación y de pago a los extensionistas a lo largo de un mismo ejercicio fiscal, o separar un mismo trámite, en “sub-trámites” que involucren a más personas o incluso oficinas distintas. Por ello, los retrasos en los procesos de contratación y pago son la regla, en rangos que varían desde semanas hasta varios meses (Santoyo, Muñoz, Aguilar, Rendon, & Altamirano, 2011). Ello se traduce en una dinámica de selección adversa y desincentivos para el buen desempeño, pues el sistema no puede retener a los mejores profesionistas ni tampoco los incentiva para que mejoren sus capacidades y competencias (Muñoz & Santoyo, 2010). En este sentido la regla es que la organización de la operación de los programas obedezca más a un proceso inercial que a una búsqueda de mejorar la eficacia y la eficiencia de los mismos.

6.3. Operación

La descentralización propicia la interacción de un conjunto de actores que operan en espacios diferentes, dado que cada estado tiene elementos particulares. En este contexto heterogéneo, los funcionarios públicos tienden a instrumentar mecanismos a fin de incorporar sus particularidades en el diseño de las acciones, y podrían ser pieza fundamental del cambio local (Cogco & Martínez, 2015).

En ese sentido, la tendencia a la descentralización de funciones en los programas de extensión de los últimos años ha llevado a los gobiernos locales a desarrollar mayores responsabilidades para operar en sus territorios a través de funciones o

atribuciones en materia de desarrollo rural. Sin embargo, en la mayoría de los casos, este nivel de gobierno sólo participa como implementador de algunas labores administrativas para la operación de planes y programas diseñados desde el gobierno central, sin incorporar cambios sustantivos para lograr el propósito señalado.

En el componente de extensión, la operación considera cinco etapas básicas, a saber: i) la priorización de las actividades, productores y regiones a atender, ii) la convocatoria de los extensionistas y su selección, iii) la contratación de los mismos, iv) El seguimiento de los programas de trabajo y v) la evaluación y rendición de cuentas del programa. A continuación, se analizan cada una de estas etapas.

6.3.1. Priorización

La priorización frecuentemente corresponde a las líneas de políticas del funcionario en turno. En efecto, un elemento fundamental para orientar las acciones de extensión es el interés de los tomadores de decisiones en los estados, que podría estar definido por aspectos meramente políticos o de intuición y no por razones de promover acciones de extensión eficaces para el desarrollo rural. Por ello, una línea de política clara del funcionario responsable permite dirigir las acciones del componente hacia resultados a mediano plazo.

En los servicios de extensión, se observa que cuando algún funcionario tiene claridad sobre el rumbo que debe tener el componente, las acciones son más estructuradas y con visión de mediano plazo. Por ejemplo, en el estado de Puebla

y Tlaxcala, la línea principalmente del funcionario responsable de la ejecución del gasto estaba definida a mediano plazo, dando seguimiento a las acciones a través de su participación constante en los grupos operativos y estableciendo como responsable operativo del componente a alguien de su confianza.

En el 2010, la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados (responsables de la evaluación de los servicios de extensión y el desempeño del componente en el país durante 8 años) realizaron un análisis del Componente de Asistencia Técnica y Capacitación identificaron un conjunto de logros, a pesar de los cuales, se llegó a la conclusión que el sistema de extensión requiere de una revisión profunda en virtud de la “Escasa incidencia del sistema en el desarrollo de capacidades de los actores involucrados en las actividades productivas” (Muñoz & Santoyo, 2010).

Un resultado del análisis antes mencionado, fue el acuerdo de que el INCA Rural, fungiera como la instancia que abordaría las causas relacionadas con la “Ausencia de planeación estratégica en los estados” (Muñoz & Santoyo, 2010) y contar en los estados con un Grupo operativo con fines de planeación y de seguimiento al componente.

Años más tarde, se estableció que una de las principales funciones de la Comisión Estatal del componente de extensionismo, coordinada por la Secretaría Técnica del SENACATRI fuera proponer, en conjunto con las áreas operativas (agrícola, pecuaria y acuícola), un proceso de Planeación Estratégica para la priorización de los sistemas-producto a impulsar en el Estado, así como la focalización de recursos para lograr mayores impactos. El proceso de planeación

estratégica incluye los siguientes temas fundamentales: 1) Propósito general y objetivos del Plan, criterios de priorización de los sistemas-producto, definición y acuerdo de los sistemas-producto prioritarios a atender por territorio; 2) Alcances (metas y resultados esperados) por sistema-producto priorizado, y cuantificación de los servicios a contratar por cada uno de ellos, así como por territorio o región definida; y 3) Diseño de la mecánica operativa del componente de extensionismo. La elaboración del Plan Estratégico de Extensión (PEE) es un buen ejercicio de planeación a nivel componente (local), sin embargo ya en su aplicación concreta en los estados se observó que:

- No es referente para el ejercicio, ya que hay amplias diferencias entre lo establecido en el PEE y lo aprobado (Cuadro 6).
- Las fechas de conclusión del ejercicio anterior con la planeación de la operación anual siguiente, se traslapan.
- La falta de concurrencia para su elaboración, ya que es elaborado por uno o dos actores (El coordinador del INCA Rural) y luego es presentado en el Comité estatal, sin que realmente se construyan consensos.
- Los diagnósticos incluidos no cuentan con datos actuales.
- No en todos los casos se definen indicadores para dar seguimiento al plan.
- El tiempo que se tiene para la elaboración del Plan estratégico es justo el que se ocupará para iniciar el siguiente ejercicio (
-
- Figura 9).

Cuadro 6. Diferencias entre lo priorizado en el PEE y lo ejecutado, Puebla 2016 (Ejemplo).

Concepto	En el Plan operativo anual 2016	Lo contratado
Extensionistas a contratar	208	251
Cadenas agrícolas priorizadas en GEIT	Seis (sorgo, café, manzana, aguacate, cacahuete y amaranto)	Siete (aguacate, cítricos, vainilla, café, sorgo, hortalizas, manzana)
Cadenas pecuarias priorizadas	Cuatro (Bovinos leche, ovinos, caprinos leche y caprinos carne)	Dos (Bovinos Leche, ovinos)
Cadenas acuícolas priorizadas	Dos (trucha y tilapia)	Una (tilapia)
Porcentaje de extensionistas integrados en un GEIT	69%	58%
Porcentaje de servicios dispersos	31%	42%
Distribución de los servicios	Concentrados en territorios con vocación productiva de acuerdo a la cadena	Dispersos, varios servicios de varias cadenas en un territorio

Fuente: Elaborado con base en el PE y bases de datos.

En esta etapa sería conveniente contar con un verdadero plan estratégico de extensión que contenga las actividades a ejecutarse en el ejercicio siguiente considerando: i) Los resultados del ejercicio anterior, ii) Los aprendizajes obtenidos de la implementación del componente en años anteriores y iii) la visión

a mediano y largo plazo para alcanzar los impactos esperados con el componente. Lo anterior permitirá que, ante cualquier ajuste de las RO, la integración o rotación de algún actor no afecte la estrategia.

Estado	Actividades en la operación del componente																											
CDMX		Cv	S	Con					TC	PE	CE/Cv	S/Con							TC	CE	PE	Cv/S	Con					TC
Edo de Méx																			CE/PE			Cv/S	Con					TC
Morelos	Cv	S		Con				TC		CE/Cv	S	RR	Con					TC	CE		PE	Cv/S	Con					TC
Oaxaca	Cv	S				Con		TC	CE		Cv	S	Con						TC									
Puebla			Cv	S	Con				TC	CE				Cv/S	Con				TC					Cv/S	Con			TC
Tlaxcala				Cv	S/Con				TC			CE	Cv/S		Con				TC			Cv/S	Con					TC
Mes	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ag	Sep-Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep-Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago-Dic	Ene	Feb		
Año	2014							2015									2016							2017				
Ejercicio	Ejercicio 2014										Ejercicio 2015										Ejercicio 2016							

Cv=Convocatoria, S=Selección, Con=Contratación, TC=Término de Contrato, CE=Instalación del Comité estatal, PE=Elaboración del Plan estratégico, RR=Radicación de recursos

Figura 9. Ruta de operación 2014-2017 en los Estados de Estudio

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en entrevistas

6.3.2. Convocatoria y selección

La entidad ejecutora del gobierno estatal y la SAGARPA son las responsables de emitir la convocatoria en el periodo establecido en las RO. En todos los estados hubo convocatoria abierta para los beneficiarios (productores o grupos de productores) y extensionistas en los ejercicios 2014-2016. Los requisitos de apoyo y criterios de selección de extensionistas fueron más bien del tipo administrativo, cumplir con los documentos y formatos establecidos, sin un esfuerzo por inducir la profesionalización de los participantes (√= Se incluye en la convocatoria, X= No se incluye en la convocatoria

Figura 10).

A pesar que en el 85% de las convocatorias se indicaba las cadenas y regiones priorizadas, se seguía manteniendo una tendencia de atención a la demanda⁶, (Vega, 2014). Lo que a decir de Klerkx et al. (2006) no necesariamente reflejan las necesidades de los productores y por lo tanto se cuestiona su relevancia; pues no se cuenta con especificaciones como criterios de elegibilidad de los productores, de las regiones y de los técnicos, entre otras, que son necesarias para contribuir a que el servicio que está por brindarse cumpla con los resultados deseados. Estas especificaciones deben ser realizadas con criterios y

⁶ El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2014 se establece que, con la excepción de los programas que cuenten con un padrón de beneficiarios, en el resto existe la obligatoriedad a ejercer los recursos públicos “mediante convocatoria abierta; en ningún caso, se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo”

argumentos técnicos y científicos por lo que pueden ser responsabilidad de instituciones de enseñanza o investigación con prestigio, reconocimiento y compromiso en las actividades y regiones de trabajo (Santoyo-Cortés et al., 2016), además la evidencia de la implementación del componente de extensión en los ejercicios anteriores debería dar soporte a dichas especificaciones.

Estados	Año	Productores y grupos de personas	Extensionistas	Cadenas que se atenderán	Regiones	Criterios de selección	Montos de apoyo	Registro de extensionistas en SER mexicano	Coordinador de extensionistas	Compromiso de certificación	Periodo de contratación
CDMX	2014	√	√	8	√	√	X	X	X	X	X
	2015	√	√	12	√	√	X	X	X	X	X
	2016	X	√	11	X	√	X	√	√	√	
Edo. de Méx.	2015	√	√	20	√	√	X	√	X	X	X
Morelos	2014	√	√	X	X	X	X	X	√	X	X
	2015	√	√	16	X	√	X	X	X	X	X
	2016	X	√	X	X	√	X	X	X	X	X
Puebla	2014	√	√	22	√	√	√	X	√	X	X
	2015	√	√	22	√	√	√	X	√	X	√
	2016	√	√	17	√	√	X	√	√	√	√
Tlaxcala	2014	√	X	22	√	X	√	X	X	X	X
	2015	√	√	20	√	√	√	X	X	√	√
	2016	√	√	20	√	√	√	√	√	√	√

√= Se incluye en la convocatoria, X= No se incluye en la convocatoria

Figura 10. Elementos incluidos en las convocatorias

Fuente: Elaborado con base en las convocatorias estatales.

Es relevante destacar que el 40% de las convocatorias emitidas no cuentan con monto de apoyo para el extensionista y tampoco el tiempo que durará el contrato para los servicios. Lo que hace vulnerable la situación de los extensionistas por la incertidumbre (Saldaña, 2016; Santoyo-Cortés et al., 2016) y deja abierta la posibilidad que haya cambios o sorpresas en el momento de la contratación.

Para el ejercicio 2016, se observa, a diferencia de los ejercicios anteriores, la obligatoriedad de registrarse en el Ser Mexicano (Espacio web de la SAGARPA) y firmar una carta compromiso para participar y aprobar un proceso de acreditación de competencias con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación De Competencias Laborales (CONOCER) a través del estándar de competencias EC0489⁷, que a decir de los operadores, sería requisito para la contratación del ejercicio 2017 en el componente. Estos cambios, introducidos sin mucha justificación desde las reglas de operación, en la práctica no tuvieron relevancia para las acciones realizadas por los extensionistas, pero resultaron una carga adicional de trabajo para ellos.

Los criterios de selección en los estados en general fueron: i) Desempeño del ejercicio anterior, ii) Soporte documental de experiencia, iii) Examen de

El estándar de competencias EC0489: Facilitación de procesos de innovación de mejora competitiva con personas, grupos sociales y organizaciones económicas. Está dirigido a personas que se desempeñan como asesores/coordinadores/facilitadores de personas, grupos sociales y organizaciones económicas, para la identificación de innovaciones de mejora competitiva, el diseño e implementación de la Estrategia de Gestión de Innovaciones de Mejora Competitiva, y la evaluación de resultados e impactos de procesos de innovación de mejora competitiva. www.extensionismo.mx/sermexicano/docs/geit/20161027122825.pdf

1.

conocimientos y iv) entrevista; sin embargo el criterio que se consideró en menor medida o a discreción fue el de desempeño del extensionista en el ejercicio anterior, por ejemplo, el 77% de los extensionistas de continuidad contratados en el ejercicio 2015 mostraron un desempeño adecuado en el ejercicio 2014, mientras que el 23% de los contratados mostraron un desempeño deficiente lo que indica que su contratación responde a otros compromisos o a una falta de interés por mejorar la calidad de los servicios.

Adicionalmente, los criterios de selección de los extensionistas, dejan de lado la diversidad y la gama de nuevos conocimientos y habilidades necesarias de asesores agrícolas (Johnson, Creighton & Norland, 2007) para gestionar cuestiones concretas (producción, innovación, administración, etc.) y de las dimensiones interpersonales de los servicios de asesoramiento.

En general los proyectos de asistencia técnica no tienen continuidad luego de cumplido el tiempo de ejecución de las actividades y de los recursos económicos, es así que se debe esperar nuevamente a que haya otra convocatoria, la cual podría estar bajo lineamientos diferentes a la anterior (Muñoz & Santoyo, 2010; Méndez, 2015; Saldaña, 2016). Esto obliga a que los productores deban esperar algunos tiempos sin acompañamiento o que no se le dé continuidad a procesos que se vienen adelantando.

Por otro lado, en esta etapa, la participación de los actores fue diversa, en algunos casos la selección de los extensionistas estuvo a cargo de todos los actores involucrados en el componente, pero en otros, solo dos actores: IE y SAGARPA o IE e INCA Rural.

El proceso de selección de los productores y extensionistas se ha convertido en un trámite administrativo más. Como se mencionó anteriormente, la etapa de priorización y selección son fundamentales debido a que es en este momento donde la selección de los extensionistas de acuerdo con perfil requerido y se tengan más elementos que garanticen los resultados e impactos esperados en el componente.

6.3.3. Contratación

En la

Figura 9 se observa que el tiempo promedio entre la convocatoria y contratación de los servicios de extensión es de dos meses, este tiempo se podría reducir si se tienen claros los servicios, cadenas, perfiles y sí se da prioridad a los técnicos que tuvieron un buen desempeño en el ejercicio anterior; sin embargo en promedio se contratan al 58% de técnicos de continuidad, 45% como mínimo en el Estado de Oaxaca y 68% como máximo en la CDMX. Además, la importancia de agilizar el proceso de contratación da oportunidad de que los extensionistas incidan en etapas clave del ciclo productivo que determinan la productividad de los cultivos (Santoyo-Cortés et al., 2016).

Los contratos son iguales para todos los extensionistas, solo varían las fechas de inicio y fin de contrato. En algunos casos se especifican las actividades y productos a entregar de manera general, en el Estado de México, por ejemplo, se menciona que los resultados del servicio serán valorados con tres tipos de

indicadores que fueron diseñados por la SEDAGRO y los coordinadores estatales: i) de productividad, ii) de rentabilidad y iii) de competitividad. Ya en cada programa de trabajo se especifican los indicadores que se utilizarán de acuerdo con el tipo de servicio y la cadena atendida.

Montos y condiciones de pago

Las RO del componente establecen montos topes para el pago de los extensionistas y coordinadores estatales por lo que se observan diferencias en los montos otorgados que van desde los \$15,000.00 hasta \$24,000 mensuales por técnicos. Para los ejercicios 2014 y 2015 en el estado de Morelos se otorgó el menor monto de pago y para el 2016 se observa un cambio debido a que es el estado que mejor paga a sus técnicos (Cuadro 7). En la mayoría de los estados (excepto Tlaxcala) existe diferenciación en pagos por nivel de estudios y/o certificaciones de hasta 4,000.00 pesos mensuales.

Cuadro 7. Montos de pago mensual a extensionistas 2014-2016

Concepto	2014		2015		2016	
	Monto (\$)	Estado/No. de productores	Monto (\$)	Estado/No. de productores	Monto (\$)	Estado/Pago adicional
Promedio	17,900.00	(28 productores)	17,900.00	(30 productores)	19,500.00	(30 productores)
Mínimo	15,000.00	Morelos (31 productores)	15,000.00	Morelos	15,080.00	Puebla (\$17,400 con posgrado)/ (28/productores)

						Estado de México y Morelos (\$24,000 posgrado)/ (30 productores)
Máximo	23,000.00	CDMX (33 productores)	23,000.00	CDMX (50 productores)	20,000.00	

Fuente: Elaborado con base en información de bases de datos.

Hoag (2005) hace hincapié en que, en un sistema público, como la Extensión Rural, los tomadores de decisiones en el estado también podría participar en la definición de las prioridades de actividades de asesoramiento para satisfacer los intereses de la sociedad por ejemplo, incentivos económicos para promover prácticas adecuadas (las prácticas respetuosas con el medio ambiente, son un ejemplo) y así promover que los intereses de los contribuyan a la mejora de la sociedad en su conjunto, sin embargo, ese tipo de incentivos no fueron encontrados en los casos estudiados.

Programas de trabajo

Los programas de trabajo establecidos en el contrato para los extensionistas, son bastante generales; una vez recibida la capacitación metodológica por el CEIR, se definieron programas de trabajo más precisos orientados a resultados (Un programa de trabajo por grupo de productores) y un programa de trabajo para cada Escuelas de Campo (ECA)⁸, con los siguientes elementos.

⁸ Cada extensionista, identificó al menos a cinco productores con base a una serie de atributos, tales como disponibilidad para innovar, tiempo dedicado a la actividad y buena localización. Con

- Resultados esperados.
- Indicadores con unidad de medida, línea base, meta y tiempo.
- Innovaciones a implementar.
- Actividades y programación.

La definición programas de trabajo orientados a resultados, indicadores, línea de base y metas para la de evaluación de desempeño, es una base importante que suma para que las acciones tengan relevancia y pertinencia, evitando que se impongan intereses personales o populistas (Santoyo-Cortés et al., 2016). Esta práctica no es nueva en los servicios de extensión, (Muñoz & Santoyo, 2010; Rendón-Medel et al., 2014; Rodríguez, Ramírez-Gómez, Aguilar-Gallegos & Aguilar-Ávila, 2016; Aguilar-Gallegos, Olvera-Martínez, Martínez-González, Aguilar-Ávila, Muñoz-Rodríguez & Santoyo-Cortés, 2017; Martínez-González, Arroyo-Pozo, Aguilar-Gallegos, Álvarez-Coque, Santoyo-Cortés & Aguilar-Ávila, 2018) sin embargo su aplicación y seguimiento en el universo de extensionistas requiere de instancias especializadas y verificaciones de campo. Las cuales como se verá más adelante no operan en el componente en los años recientes y por lo cual de facto no se cumplen. Además, aún existen áreas de mejora para la elaboración de PT orientados a resultados pues aproximadamente el 14% de los

estos productores se realizaron los talleres prácticos, se dio seguimiento a las innovaciones y se realizaron eventos demostrativos donde se destacaba la bondad de las mismas.

PT no cuentan tienen debilidades en la elaboración adecuada de los indicadores a pesar de la capacitación metodológica otorgada por la instancia responsable.

Coberturas

De manera tradicional, los funcionarios encargados de diseñar e implementar los sistemas de extensión tratan de maximizar la cobertura, es decir, el número de productores atendidos directamente, lo que genera sobrecargas de trabajo para los extensionistas, niveles de atención individual muy bajos y, en ocasiones, simulaciones (Santoyo, 2013). En el periodo estudiado el promedio de productores atendidos fue de 32 productores que, a decir de diferentes investigaciones, es un número aceptable para la atención de grupos de una manera eficientes, sin embargo, se observó en el ejercicio 2015 que en los estados de Tlaxcala y CDMX la cobertura fue de 50 y 60 `productores respectivamente. En el caso de la CDMX, esta sobrecarga de productores tiene una relación positiva con el pago a los técnicos que es el mayor en los seis estados.

Cuadro 8. Productores atendidos por extensionistas

Entidad	2014			2015			2016		
	Ext*	Prod	Prom	Ext*	Prod	Prom	Ext*	Prod	Prom
CDMX	39	1,296	33	23	1,150	50	28	903	32
Morelos	128	4,068	31	161	3,950	25	108	3,195	30
Oaxaca	360	8,166	23	234	6,540	30	n/d	n/d	n/d

Puebla	228	8,062	35	246	5,471	22	251	6,979	28
Tlaxcala	39	1,393	36	42	2,453	60	52	2,036	39
Edo de Méx	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	167	5,740	\$34

*Ext= Extensionistas, Prod= Productores, Prom=Promedio

Fuente: Elaborado con base en datos del CEIR.

6.3.4. Seguimiento

El seguimiento de los servicios de extensión es parte fundamental para el cumplimiento de las metas establecidas, la evidencia indica que ha sido un problema relevante, ya que no se hace adecuadamente, pues a decir de Vega (2014), el monitoreo y seguimiento se centra en asuntos administrativos o entrega de productos. En los servicios de extensión, los pagos se relacionan directamente con la entrega de productos y cumplimiento de actividades.

Soporte técnico y capacitación

El soporte técnico que se brinda a los extensionistas presentó ajustes en cada uno de los años de la implementación del componente y con pequeñas diferencias en cada estado.

Desde 2002, el soporte técnico y metodológico en los servicios de extensión de la SAGARPA ha sido a través de universidades o instituciones de investigación, en un inicio, con cobertura nacional o regional y a partir de hace ocho años con universidades locales.

Para el período analizado (2014 y 2015), el Centro de Extensión e Innovación Rural CEIR, es la instancia responsable de brindar soporte metodológico y técnico a los extensionistas con la finalidad de que estos a su vez brinden un servicio de calidad y aseguren el desarrollo de capacidades de la población rural que atienden. Para los estados analizados se asignó a la Universidad Autónoma Chapingo.

Como parte de las funciones del CEIR y con base en los acuerdos logrados con los tomadores de decisiones en los estados, se brindó una serie de elementos para dar soporte a las actividades de los extensionistas y capacitación técnica con base en las exigencias que el tipo de servicio, grupo o región requería a través de las siguientes funciones:

- Identificar necesidades de formación técnica y metodológica de los extensionistas, desde la perspectiva del mercado y de la integración de cadenas de valor agroalimentarias.
- Brindar soporte metodológico y técnico a los extensionistas con la finalidad de que estos a su vez brinden un servicio de calidad y aseguren el desarrollo de capacidades de la población rural que atienden.
- Orientar a los extensionistas para que integren su portafolio de evidencias con fines de certificación; en los estándares de competencia laboral, vinculados a las funciones del extensionista rural.
- Proponer el modelo de extensionismo e innovación, (ECAs).
- Capacitación y acompañamiento a los extensionistas en la elaboración de Programas de trabajo orientados a resultados.

- Valorar el desempeño de los extensionistas con base en lo establecido en su programa de trabajo.

Para el ejercicio 2016, el CEIR ya no era responsable principal del soporte técnico, pero sí de la parte metodológica por lo que elaboró una estrategia de intervención regional para la operatividad de los GEIT⁹, ya que en las reuniones de estos grupos, se brindó el soporte metodológico, tomando como referencia el Estándar de competencia 0489 (hoy 818). En general se siguió el modelo de extensionismo de los años anteriores, aunque hubo algunos cambios en la implementación de las plataformas de innovación (número y nombre) y el seguimiento a éstas (el Sistema de Monitoreo y Seguimiento sólo se implementó en CDMX y Puebla).

Además, en este ejercicio, se incorporó el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), como responsable de la capacitación técnica de los extensionistas. Debido a trámites administrativos, su participación en los estados no fue oportuna ya que llegaron con más de cuatro meses de retraso, además, no siempre consideraron la evidencia del trabajo de años anteriores, es decir, partieron de cero, lo que representó un proceso lento debido al tiempo en que los responsables en cada estado analizaban y comprendían la operación particular en la entidad. Finalmente, lo más preocupante de la integración de este actor, es que no hubo continuidad de su participación en años

⁹ Grupos de Extensión e Innovación Territorial que serán definidos más adelante.

posteriores, lo que hace evidente el uso de recursos, económicos y humanos que no generarán resultados.

Seguimiento de las actividades del extensionista

El seguimiento a los trabajos de los extensionistas se dio de manera diferente en los estados con base en los acuerdos en las reuniones de comisión; son varios los actores responsables del seguimiento, lo que hace complicada ésta acción, que puede verse afectada por duplicidad de funciones o procesos burocráticos para los técnicos que deben presentar informes o productos a diferentes actores; pero de manera general se dio seguimiento a través de cuatro mecanismos: i) CEIR, ii) GEIT, iii) Coordinadores estatales y iii) Ser mexicano:

Centro de Extensión e Innovación Rural (CEIR)

Además del soporte técnico y metodológico, el CEIR es responsable de dar seguimiento a las acciones de los extensionistas y lo hace a través de un grupo de formadores o responsables en cada uno de los estados con base en lo establecido en los programas de trabajo de los técnicos y las especificaciones de sus contratos. Los técnicos utilizan bitácoras para registros técnicos y económicos que después se incorporan en el Sistema de Monitoreo de Seguimiento (SMS) desarrollado por la universidad, que permite observar los avances en los indicadores establecidos al inicio del servicio. Además, en el SMS se registran las fechas de asistencia técnica, capacitación y cualquier actividad del extensionista con el grupo de productores.

Los avances registrados por los técnicos pueden ser monitoreados y valorados en el sistema por el formador, pero además por los tomadores de decisiones en los estados, quienes en tiempo real pueden tener acceso a la información.

La ventaja del SMS sobre otra forma de monitoreo es que no solo se puede dar seguimiento a actividades o productos, sino que es posible validar la calidad de los mismos; además, si el extensionista lo alimenta adecuadamente con datos, es posible dar seguimiento puntual a indicadores productivos y económicos. Lo anterior, permitió identificar en cada estado los servicios y cadenas donde gracias al servicio de extensión hubo cambios positivos y logro de resultados.

Sin embargo, el SMS tiene algunas limitantes para su buen funcionamiento, en primer lugar, es necesario establecer PT de trabajo homogéneo entre extensionistas de la misma cadena para poder dar un seguimiento puntual. En segundo lugar, sigue siendo prevalente la falta de manejos y familiaridad de los técnicos con los medios digitales, pues una de las causas principales por las que no se cuenta con resultados en todos los estados, es la demora o falta de integración de datos al SMS. Otra desventaja es que, al ser un sistema alimentado por los propios extensionistas, cuenta con un porcentaje de confiabilidad diferente al 100%, debido a que ésta información no es verificada en campo en su totalidad.

El uso del SMS adecuado permitió el seguimiento a los indicadores establecidos en el PT en algunas cadenas en los estados, esto es fundamental para poder dar orientación a resultados y medir el impacto de los servicios, las cadenas y en conjunto, de la implementación del componente de extensión; sin embargo se necesita que sea definido por los tomadores de decisiones en los estados como

algo necesario y obligatorio; que exista un sistema de seguimiento único y además, que usen la información para definir el rumbo de los servicios para el ejercicio siguiente y los próximos.

GEIT: Grupos de Extensión e Innovación Territorial

Es un grupo de actores del territorio (Regiones) cuyo objetivo es establecer un espacio de construcción de la red de gestión de conocimiento especializada en el sistema producto/territorio correspondiente. (SAGARPA, 2015).

Los GEIT tiene una doble función, por un lado es una instancia de formación de los extensionistas (aula abierta) conforme al estándar de competencia y la facilitación de procesos de innovación; por otro lado, ser el anidamiento de una red de gestión del conocimiento para la innovación competitiva de los Sistema Producto prioritarios con la participación de extensionistas, Instituciones de Enseñanza Superior e Investigación y Desarrollo, Organizaciones rurales y actores clave, orientada al desarrollo.

Los integrantes de los GEIT determinan la dinámica operativa de su grupo en atención a las demandas derivadas del análisis de la condición de la cadena, las sesiones de trabajo se llevan a cabo por lo menos una vez al mes. Para el ejercicio 2016, los GEIT sirvieron para dar seguimiento al trabajo de los extensionistas y su desempeño fue evaluado en cada una de las sesiones de los grupos.

A pesar de los esfuerzos para mantener las reuniones del GEIT, la mayoría de los extensionistas lo ven como una actividad innecesaria, que les resta tiempo

con los grupos de productores. Además, es necesario que este grupo cuente con una verdadera planeación que de rumbo a las metas establecidas en el estado.

Coordinadores de extensionistas

Los coordinadores de extensionistas son técnicos que en algunos casos participaron en la convocatoria abierta en el estado para ocupar ese cargo y en otros casos, tuvieron asignación directa por los tomadores de decisiones con base en la experiencia y desempeño en ejercicios anteriores. Generalmente con técnicos que llevan en promedio 5 años de experiencia en componentes similares y conocen de manera especial alguna región en los estados. El número de coordinadores varía, pues depende del número de extensionistas por estado; se tienen como máximo, seis coordinadores en el estado de México y como mínimo un coordinador en la CDMX y uno en Tlaxcala. Con base en las funciones de los coordinadores estatales, el pago mensual es mayor al de un extensionista (Puebla: \$18,450 mensuales y CDMX: \$32,000 mensuales).

Con base en las RO las funciones de los coordinadores se centran en el seguimiento a las actividades de los extensionistas, además, de ser apoyo a las acciones de instancia encargada del soporte técnico y coordinar acciones en los GEIT y ser el vínculo entre el ejecutor del gasto y los extensionistas en cada región.

En los estados se contaba con un semáforo de seguimiento que era alimentado por los coordinadores estatales y permitía para identificar que extensionistas tenían alguna situación crítica con respecto a los productos o actividades establecidas en el programa de trabajo. Este semáforo presentaba en los grupos

de trabajo comisiones correspondientes y se decidía la medida correctiva que se implementaría

El trabajo de los coordinadores también consideró algunas visitas de campo para comprobar el avance en las actividades y que éstas fueran acordes a lo reportado por el extensionista, las visitas podrían ser con un avance significativo en el servicio o una vez concluido. Destaca la importancia de esta actividad pues esta es una de las actividades que podrían ser base o evidencia para la orientación a resultados de los servicios que podría complementarse adecuadamente con el SMS.

Debido a la importancia de la actividad, se puede verificar si el servicio está cumplimiento con los resultados e impactos establecidos en el programa de trabajo o bien dar orientaciones para mejorarlo.

Ser Mexicano (Sistema de Extensión Rural)

Es una plataforma web de la SAGARPA que surgió en el ejercicio 2014 a manera de prueba y que se utilizó solo en algunos estados para que los extensionistas compartieran algunos productos en formato PDF: Programas de trabajo, listas de asistencia, entre otros. Los coordinadores SENACATRI y los ejecutores podían ver los productos y la hora en la que fueron integrados al sistema. En el ejercicio 2015, seguía siendo utilizado en todos los estados, en cuatro de seis, a la par del SMS del CEIR.

Para el ejercicio 2016 fue utilizada por los extensionistas, primero para poder participar en el proceso de selección y contratación; una vez contratados, para

subir de manera mensual las evidencias y los productos derivados de la prestación de sus servicios con su grupo de productores.

Por el CEIR, fue utilizado para el registro de los GEIT instalados, posteriormente para alimentarlo con evidencias e información de los actores participantes en cada GEIT. Dentro de las evidencias constatan las listas de asistencia de las diferentes sesiones, fotografías, agendas de innovación y resultados alcanzados en cada uno de ellos.

Para los coordinadores de extensionistas, fue una herramienta de monitoreo para dar seguimiento a los productos de cada extensionista. Finalmente, para el coordinador estatal del INCA Rural fue un elemento clave para dar seguimiento a las sesiones del grupo de trabajo del componente y de los GEIT.

A pesar de que la plataforma fue una herramienta en la que los extensionistas de todo el país se encuentran registrados, y donde se puede dar seguimiento sobre los productos y algunas actividades, aún sigue concentrándose en aspectos más del tipo administrativo y deja de lado el avance real del servicio y el monitoreo puntual de las actividades en campo de los extensionistas. Este tipo de sistemas permite agilizar los procesos que tienen que ver más con cumplimiento de actividades, entrega de productos, homogenización de productos y procesos en los estados, pero no así, para dar seguimiento a las actividades, avance en indicadores y cumplimiento de metas que son esenciales en la orientación para resultados.

Oportunidad y requisitos para pagar.

Cada estado estableció los requisitos para el pago de los extensionistas, los cuales presentaron algunas variaciones en fechas de entrega y número de pagos, pero de manera general estuvieron relacionados con el cumplimiento de actividades y entrega de informes o productos como evidencia de los avances obtenidos con base en el PT. (Programa de trabajo validado por los productores, informes de avances, bitácoras de seguimiento de las actividades, evidencias de los eventos de capacitación, informe final, entre otros). El ejecutor del gasto recibía el producto y la evidencia de que el(los) responsable(s) directo(s) de dar seguimiento (CEIR, Coordinador estatal,) hayan dado la aprobación de suficiente. Los pagos a los extensionistas fueron en general oportunos, en cuatro de los seis estados los pagos se realizaron de manera mensual con base en el programa de trabajo y con el cumplimiento de actividades y entrega de productos. En el estado de Puebla y Oaxaca los pagos fueron por ministraciones, en el caso de Puebla, oportunos; sin embargo en el estado de Oaxaca, en los ejercicios 2014 y 2015 los pagos tuvieron un desfase de hasta seis meses, lo anterior dificulta el desempeño de los extensionistas y es una limitante para consolidar logros a mediano plazo (Muñoz & Santoyo, 2010; Santoyo, 2013).

Cuadro 9. Periodos y oportunidad de pago

Estados	Meses de contratación (promedio)	Periodicidad de pagos	Puntualidad de pago
---------	----------------------------------	-----------------------	---------------------

CDMX	8	Mensual	Retraso de 3 meses al principio, después puntual
Estado de México	9	Mensual	Se puede llegar a retrasar de 10-15 días por falta de informes de los extensionistas o errores de facturación
Morelos	7	Mensual	Oportuno
Puebla	7	4 Ministraciones	Oportuno
Tlaxcala	7	Quincenal/Mensual	Oportuno
Oaxaca	9	4 Ministraciones	Retraso hasta de seis meses, siempre irregular

Fuente: Elaborado con información del CEIR.

La operación ágil de las instituciones responsables de los servicios de extensión en los estados, sigue representando una restricción para el buen desempeño de estos servicios, por lo que se hace necesario que los pagos sean rápidos y oportunos (Santoyo et al., 2011).

Sin embargo, se reconoce que en este punto se han tenido avances importantes ya que en algunos casos estados el pago es casi de inmediato a la entrega de los productos.

Un ejemplo de esfuerzos para agilizar este proceso es lo que se hizo en el estado de Tlaxcala en el ejercicio 2014 debido a que los extensionistas que participaron en este ejercicio fueron contratados en condiciones excepcionales comparado con el resto de los estados: el gobierno del estado subcontrató a una empresa por lo que los extensionistas dependían laboralmente de ésta y no del gobierno;

tenían un contrato bajo la modalidad de sueldos asimilados, razón por la cual no estaban obligados a emitir recibos de honorarios, pues la empresa era la responsable de realizar las declaraciones fiscales; se les pagaba cada 15 días y de manera oportuna mediante depósito en cuenta bancaria y contaban con seguro social.

6.3.5. Evaluación/retroalimentación/aprendizaje/rendición de cuentas

Desempeño de los extensionistas

La valoración del desempeño de los extensionistas durante el ejercicio 2014-2015 corrió a cargo CEIR en los cinco estados, excepto el Estado de México, y no es una función que se encontrara en la normatividad vigente; sin embargo, al ser una actividad que se hacía en años anteriores y era referente para la contratación del ejercicio siguiente, los actores en el estado decidieron que se continuara con ella.

Los elementos que se consideraron de manera general para valorar el desempeño de los extensionistas fueron los siguientes:

- Productos entregados (programas de trabajo, fichas ECAS, eventos grupales, AT directa e informe final).
- Asistencia a capacitaciones.

Los productos se calificaron y se promediaron con la siguiente valoración: Bueno: 8-10, Regular: 6-7.9 y Mal: menor a 6.

Cuadro 10. Valoración del desempeño de los extensionistas, ejercicios 2014-2015

Estado	Num. de extensionistas 2014	Num. de extensionistas Ext 2015	Desempeño 2014 (%)	Desempeño 2015 (%)	Contratados en 2015 con mal desempeño 2014 (%)
DF	39	23	Bien=30 Regular=23 Mal=47		
Morelos	128	122	Bien=25 Regular=39 Mal=36	Bien=29 Regular=34 Mal=37	23
Puebla	228	238	Bien=91 Regular=8 Mal=1	Bien=87 Regular=7 Mal=6	9
Tlaxcala	39	41	Bien=54 Regular=32 Mal=14	Bien=60 Regular=33 Mal=7	2
Oaxaca	360	232	Bien=36 Regular=40 Mal=24		

Fuente: Elaborado con información del CEIR.

El buen desempeño de los extensionistas no garantiza la continuidad en los servicios, así como el incumplimiento en el servicio no significa la continuidad en el componente. Como ya se comentó anteriormente, se presentaron algunos casos de extensionistas que fueron contratados a pesar de presentar un mal desempeño en el ejercicio anterior.

Para el ejercicio 2016, en algunos estados la valoración del desempeño de los extensionistas no se consideró, y en otros, corrió a cargo de los coordinadores estatales.

Adicionalmente, con la finalidad de contar con una valoración del desempeño de los extensionistas participantes en el componente, la SAGARPA solicitó un estudio a un grupo de evaluadores. El proceso estuvo formado en cuatro etapas.

Ser Mexicano: se consideró como primer filtro, los productos subidos en la plataforma web de la SAGARPA. Se dio como fecha límite del 20 de diciembre de 2016 para que los extensionistas subieran los productos del servicio. Todos aquellos que no subieron el total de sus productos, quedaron fuera del proceso.

Examen técnico: La Universidad Antonio Narro fue la responsable de elaborar y calificar el examen en línea que en su mayoría estaba formado por elementos de normativos.

Grupos focales: Del grupo de los extensionistas mejor calificados, se obtuvo una muestra de productores y se realizaron grupos focales para valorar los siguientes indicadores:

- De pertinencia
- De la calidad del servicio
- De resultados

Calificación directa: En los grupos focales se pedía que en una escala del 1 al 10, los productores calificaran el desempeño del extensionista.

El resultado, fue una lista de extensionistas con una calificación aprobatoria y que, a decir de la SAGARPA, son los técnicos a ser considerados para el ejercicio 2017. La debilidad de esta forma de evaluación del desempeño está en la

intervención de actores que no conocen del proceso y que llegan al final del ejercicio del componente, cuando los servicios ya están concluidos, lo anterior, genera resultados poco confiables.

Desempeño de los servicios

Las debilidades mencionadas en cada una de las etapas anteriores han sido limitantes para valorar los impactos o resultados del componente. Sin embargo, en los ejercicios analizados se presentaron algunos casos donde fue posible hacerlo, por ejemplo: En el estado de Tlaxcala, como resultado del esfuerzo conjunto entre 467 pequeños ganaderos (Cadenas: bovinos, ovinos y cabras), 33 técnicos, funcionarios de gobierno del estado y CEIR, fue posible evaluar la brecha CAP (Conocimiento-Actitud-Práctica) relacionada con innovaciones vinculadas a la alimentación animal, identificando factores y condiciones que explican la innovación, además de valorar el impacto de su adopción en términos productivos y económicos (Muñoz-Rodríguez, 2015).

Lo anterior es un indicativo de que, con una buena planeación, acuerdos entre actores y un ente orquestador, es posible medir la eficacia de los servicios; sin embargo, eso requiere de condiciones especiales y la inversión de tiempo de calidad para ejecutarlo.

Adicionalmente, en el resto de los estados se presentan casos de cadenas o servicios que cuentan con logros destacados y que, gracias al establecimiento de programas de trabajo, línea de bases, indicadores y un buen monitoreo ha sido posible medir sus logros. A decir de los actores entrevistados, esos logros se

deben principalmente a los siguientes factores: i) Continuidad en los servicios (tres años o más), ii) Permanencia de los extensionistas, iii) Acuerdos de los actores para dar prioridad a las cadenas, iv) Perfil de los extensionistas (Proactivo, líder, con experiencia en la cadena).

Desempeño del componente en los estados

El desempeño del componente en los estados se considera en términos de cobertura y cumplimiento de actividades. Cada estado es responsable de enviar de manera mensual a la SAGARPA Central, datos sobre los servicios en función del número de productores atendidos, satisfechos y que indican que desarrollaron capacidades, de igual forma informan del número de reuniones de comisión y avance financiero.

En resumen, la evaluación o rendición de cuentas del componente está fuertemente alineada al cumplimiento de actividades y entrega de productos de los extensionistas y su desempeño individual, es aquí donde se han hecho esfuerzos para medir resultados e impactos sin lograr aún que sea para todos los servicios. Cadenas y estados. Se observa que esto se logra gracias a un acuerdo inicial de los actores involucrados y de un agente articulador y promotor como son las Universidades en este caso en especial, el CEIR.

6.4. Oportunidades de la implementación de los servicios de extensión para mejorar su eficacia

Sí es posible orientar a resultados los programas o componentes dirigidos a la extensión rural, para ello es necesario tener claridad de lo que se quiere hacer,

definir la contribución de los servicios de extensión al desarrollo rural en cada estado y tener una línea de acción a corto, mediano y largo plazo que no esté sujeta a los cambios de reglas o programas. La definición de objetivos permite a los tomadores de decisiones adaptar los cambios que se presenten a nivel federal.

Lo anterior, debe estar acompañado de una línea de mando y coordinación clara entre los actores participantes, si es necesario, un área técnica que defina el rumbo y dé sentido al componente y finalmente, un agente técnico que además sea un sensor eficaz para proveer de información a los tomadores de decisiones. Este arreglo entre los actores (que deben tener una participación proactiva) se ha logrado en algunos casos, pero es muy frágil ya que necesita esfuerzos importantes de cada uno, pues lograr la continuidad y sostenibilidad del arreglo entre actores no es tarea fácil.

Una buena planeación, permite que las acciones de priorización, convocatoria y selección tengan orden y sentido. Los esfuerzos que se han observado han sido buenos; sin embargo, no son suficientes si no hay relación con el resto de las etapas de la implementación.

Asimismo, la evaluación efectiva de resultados debe ser considerada para redefinir el rumbo del componente fortaleciendo la toma de decisiones. Los resultados del ejercicio recién terminado debe ser la línea base para el ejercicio siguiente y debe considerarse la evidencia de lo que está funcionando y lo que no. Además, los buenos resultados de la intervención de un técnico deben ser elementos para que permanezca en el componente, con pagos seguros y con incentivos para su profesionalización.

En los servicios de extensionismo queda pendiente erradicar algunos factores que afectan la eficacia de los servicios, entre ellos: i) La rotación de los funcionarios, ii) el cambio constante de reglas de operación (no continuidad de los servicios), iii) la integración y desaparición constante de actores y iv) Cambiar funciones o asignar responsabilidad en un solo actor (coordinadores SENACATRI).

VII. CONCLUSIONES GENERALES

En los programas vinculados al desarrollo rural existe una desarticulación entre las actividades de planeación, presupuesto, implementación y evaluación debido a los tiempos establecidos y por la débil influencia que se puede ejercer con los tomadores de decisiones.

Además los planes de desarrollo y sectoriales no tienen influencia en su diseño y asignación de presupuesto. De esta manera, los instrumentos de planeación, seguimiento y control asociados a dichos programas son mera formalidad y no garantizan el diseño de programas orientados a resultados tal como lo indica la normativa vigente.

Para que una alineación sea posible se requiere que los tomadores de decisiones de las diferentes organizaciones (responsables de elaborar los instrumentos de planeación, aprobar el presupuesto y evaluación) compartan objetivos, recursos, visión a largo plazo y canales efectivos de comunicación

Por otra parte, en la fase de implementación de los programas de los servicios de extensión, existen varios factores que podrían limitar su orientación a resultados como lo es rotación de actores, desarticulación de los actores en la planeación estratégica, cambio constante en las reglas de operación, falta de profesionalización, entre otros. Para lograr la coordinación y cohesión entre los actores que desarrollen e impulsen la planeación estratégica se sugieren las siguientes acciones: Primero, fortalecer la capacidad de los técnicos para

trabajar con base en resultados, impulsando el manejo y control de los registros técnicos y económicos y que reconozcan la importancia de contar con información que de evidencia de los logros alcanzados; segundo, la importancia de un agente técnico que además sea un sensor eficaz para proveer de información a los tomadores de decisiones; y por último, la llegada de agentes técnicos poco preparados o sin experiencia en las acciones de extensión genera problemas y limita la operación ágil del componente. En el caso de que sea necesaria la integración de un nuevo actor debe existir un periodo de preparación para que todas las partes involucradas estén claras del rol que desempeñará.

En el sentido anterior, la orientación a resultados de los programas de los servicios de extensión será posible en la medida que se cuente con una planeación adecuada, profesionalización, organización, retroalimentación y un agente que dé seguimiento y genere información pertinente para la toma de decisiones. Así también, se debe considerar que estos elementos son vulnerables por lo que se requiere que los actores sean proactivos y tengan claridad sobre el propósito que se espera del componente.

Finalmente, para lograr que los programas presupuestales, particularmente los de extensión rural, puedan orientarse realmente a resultados e impactos, se sugiere que el diseño, organización, ejecución, seguimiento y evaluación (Metodología de Marco Lógico) se realice al nivel de Política Pública; por ejemplo, al nivel de Estrategia o incluso de Línea de Acción del Programa Sectorial del Gobierno Federal, y que los programas presupuestales anuales se ajusten a su cumplimiento.

VIII. LITERATURA CITADA

- Ackerman, J. (2004). *Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. (Primera Ed.). Washington: Banco Mundial.
- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. (Primera Ed.). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (Tercera Ed.). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2003). La importancia del establecimiento del Servicio Profesional Público de Carrera en México. En L. F. Aguilar (Coor.). *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia* (pp. 17-26). México, D.F.: Universidad Iberoamericana, Gárgola Ediciones.
- Aguilar-Gallegos., N., Olvera-Martínez, J. A., Martínez-González, E. G., Aguilar-Ávila, J., Muñoz-Rodríguez, M., & Santoyo-Cortés, H. (2017). The network intervention for catalysing agricultural innovation. *Redes. Revista Hispana Para El Análisis de Redes Sociales*, 28(1), 9-31. doi:10.5565/rev/redes.653
- Albedrop, E. (2010). *Presupuesto basado en resultados*. Cholula, Puebla: IEXE.
- Banco Mundial. (2009). *México. Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*. Washington: Banco Mundial. Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural
- BID. (1997). *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Estados Unidos: Oficina de Supervisión y Evaluación.
- Cabrero M., E. (2003). Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. En Cabrero M., E.

- (Cor.). *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción* (pp. 155–190). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39–59.
- Castro, M. F., Lopez-Acevedo G., Beker B., G., & Fernandez O., X. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Washington: Banco Mundial. Independent Evaluation Group.
- Cogco, A., & Martínez, O. (2015). Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción. *Reflexión Política*, 17(34), 110–122.
- CONEVAL. (2016). Evaluación de los Programas Sociales [en línea]. Consultado febrero 15, 2016, en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>
- Cuevas, V., Baca, J., Cervantes, F., & Aguilar, J. (2012). Asistencia técnica en el sector agropecuario en México: análisis del VIII censo agropecuario y forestal. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 3(5), 943–957.
- Christoplos, I. (2010). *Cómo movilizar el potencial de la extensión agraria y rural*. Roma, Italia: FAO, Foro Mundial sobre servicios de asesoramiento rural. Departamento de Desarrollo Sostenible Región de América Latina y el Caribe.
- Dermizaky, P. (2000). Estado de derecho y buen gobierno. *Ius et Praxis*, 6(2), 145-151.
- Díaz-Espinosa, A.G., Aguilar-Gallegos, N., Santoyo-Cortés, V.H., Muñoz-Rodríguez, M., & Altamirano-Cárdenas, J.R. (2019). Restricciones para orientar a resultados los programas de desarrollo rural en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16 (2).

- DOF. (1983). Decreto por el que se aprueba la Ley de Planeación, Gobierno de la República. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero de 1983, México.
- DOF. (2001^a). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 2001. México.
- DOF. (2001b). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. Diciembre de 2001. México
- DOF. (2005). Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2005. México.
- DOF. (2007^a). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 2007. México.
- DOF. (2007b). Decreto por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Sectorial Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2007. México.
- DOF. (2013). Decreto por el que se aprueba Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 2013. México.
- Dunn, W., & Miller, D. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7, 345-358.
- Elmore, R. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public policy*, 26(2), 185-228.

- FAO. (2004). *Communication for Development Roundtable Report. Focus on Sustainable Development*. Roma, Italia: FAO, Government of Italy, UNESCO, World Bank, IDRC, CTA.
- FAO. (2004). *Políticas de desarrollo agrícola: Conceptos y principios*. Roma, Italia: FAO.
- Farmelo, M. (2015). *Sugerencias para Elaborar una Teoría de Cambio*. México, D.F.: William and Flora Hewlett Foundation.
- Faure, G., & Kleene, P. (2004). Lessons from new experiences in extension in West Africa: Management advice for family farms and farmers' governance. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 10(1), 37-49.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 18, 28-32.
- Freire, P. (1973). *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. (Primera Ed.). México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S. A.
- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900–2006). *Investigaciones Geográficas (Mx)*, (71), 102–121.
- GFRAS. (2010). Primera reunión intercontinental del GFRAS, Chile 2010 [en línea]. Consultado enero 20, 2016, en: www.g-fras.org/es/eventos/eventos-del-gfras/chile-2010.html
- Gómez O., L. (1994). *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano* (Segunda ed.). Santiago, Chile: FAO.
- Guerrero A., J. P., & López O., M. (2002). *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

- Herrera, F. (2013). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 131-159.
- Herrera-Tapia, F., Lutz-Bachère B., & Vizcarra-Bordi, I. (2009). La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006. *Economía, Sociedad y Territorio*. 9(29), 89-117.
- Hoag, D. (2005). Economic Principles for Saving the Cooperative Extension Economic Principles for Saving the Cooperative Extension Service. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 30(3), 397–410.
- James, C. (2011). Theory of Change Review: A report commissioned by Comic Relief [pdf]. Consultado noviembre 17, 2016, en http://dmeformpeace.org/sites/default/files/James_ToC.pdf?
- Johnson, J., Creighton, J., & Norland, E. (2007). An International Perspective on Successful Strategies in Forestry Extension: A Focus on Extensionists. *Journal of Extension*, 45(2), 1–8.
- Kibwana, O. T., Haile, M., vanVeldhuizen, L., & Waters-Bayer, A. (2001). Clapping with two hands: Bringing together local and outside knowledge for innovation in land husbandry in Tanzania and Ethiopia - a comparative case study. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 7(1), 133-142. doi: 10.1080/13892240108438815
- Klerkx, L., de Grip, K., & Leeuwis, C. (2006). Hands off but strings attached: The contradictions of policy-induced demand-driven agricultural extension. *Agriculture and Human Values*, 23(2), 189–204. doi:10.1007/s10460-005-6106-5

- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences, Recent Developments in Scope and Method*. (pp. 3-15), Stanford: Stanford University Press.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. (tr. por Eduardo Zapico Goñi). México, D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Marcel, M., Guzmán, S., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington; D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez-González, E. G., Arroyo-Pozos, H., Aguilar-Gallegos, N., Alvarez-Coque, J. M. G., Santoyo-Cortés, V. H., & Aguilar-Ávila, J. (2018). Dinámica de adopción de buenas prácticas de producción de miel en la península de Yucatán, México. *Revista Mexicana De Ciencias Pecuarias*, 9(1), 48–67. doi:10.22319/rmcp.v9i1.4366
- McMahon, M. A., & Nielson, D. (1998). Modernizing the provision of agricultural extension in Latin America: Why and How [en línea]. In World Bank Discussion Paper for the IV FIDAMERICA Electronic Conference on new approaches to agricultural extension. <http://www.fidamerica.cl/extension.html>.
- McMahon, M. A., Valdés, A., Cahill, C., & Jankowska, A. (2011). *Análisis del extensionismo agrícola en México*. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Méndez, M. (2015). Satisfacción con el empleo de extensionista rural: Un estudio cualitativo en Caldas, Colombia. *Revista Ceres*, 62(3), 241–250. doi:10.1590/0034-737X201562030003
- Muñoz R., M., & Santoyo C., V. H. (2010). Del extensionismo a las redes de innovación. En: J. Aguilar, J. R. Altamirano, y R. Rendón, (Coords.), *Del extensionismo*

- agrícola a las redes de innovación* (pp. 31-69). Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo – CUESTAAM.
- Muñoz-Rodríguez, M. (2015). *Logros del extensionismo en México: Cómo eliminar la fuga de ingresos de pequeños productores mediante innovaciones de alto impacto y bajo costo*. Chapingo, México.
- Ocampo L., J. G., & Palacios R., M. I. (2012). Mario Calvino, caminante de la ciencia agrícola. En V. H. Santoyo C., J. A. Leos R. & F. Cervantes E. (Eds.), *Mario Calvino. Jornada de Homenaje* (19-49). Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo, CUESTAAM.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL-SERIES manuales.
- Ortiz, A., & Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del cambio*. (Primera Ed.). PACT Capacity Building Brief.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. (Primera ed.). México, D.F.: FLACSO-México.
- Pérez-Jácome, D. (2010). Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México. En F. Rosenzweig (Ed.), *Midiendo los resultados del gobierno* (p. 20). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. (Primera Ed.). Berkeley y Los Ángeles, California: University of California Press.

- Ramos, J. (2017). Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar : Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina (2008-2015). *Estado y Políticas Públicas*, (9), 169–191.
- Rendón-Medel, R., Roldán-Suárez, E., Hernández-Hernández, B., & Cadena-Íñiguez, P. (2014). Los procesos de extensión rural en México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 6(1), 151–161.
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135–156.
- Rodríguez, H., Ramírez-Gómez, C. J., Aguilar-Gallegos, N., & Aguilar-Ávila, J. (2016). Network analysis of knowledge building on rural extension in Colombia. *Agronomía Colombiana*, 34(3), 393-402. doi:10.15446/agron.colomb.v34n3.58500
- Rodríguez-Espinosa, H., Ramírez-Gómez, C., & Restrepo-Betancur, L. (2016). Nuevas tendencias de la extensión rural para el desarrollo de capacidades de autogestión. *Revista Corpoica Ciencia Y Tecnología Agropecuaria*, 17(1), 31–42.
- Rogers, P. (2014). *Theory of Change, Methodological Briefs: Impact Evaluation 2*. Florence: UNICEF Office of Research.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. doi:10.1017/S0143814X00003846
- SAGARPA. (2016). Reglas de operación [en línea]. Consultado enero 20, 2016, en: <http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Documents>
- Saldaña G., M. G. (2016). *Enfoques y métodos de la asistencia técnica agropecuaria en el municipio de Chaguaní, Cundinamarca: Un análisis de la generación de*

- capacidades y fomento del capital social en productores de caucho* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D. C., Colombia.
- Santoyo, H., Ramírez, P. & Suvedi, M. (2000). *Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural*. (Segunda Ed.). Chapingo, México: Grupo Mundi-Prensa.
- Santoyo, V. H. (2013). Sistemas de extensión para la innovación en el sector rural marginado. En R. Rendón & J. Aguilar (Eds.), *Gestión de redes de innovación en zonas rurales marginadas* (pp. 1–14). Chapingo, México: Miguel Ángel Porrúa/ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO.
- Santoyo, V., Muñoz, M., Aguilar, J., Rendón, R., & Altamirano, J. (2011). Políticas de asistencia técnica y extensión rural para la innovación en México. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, (January), 1–17.
- Santoyo-Cortés, V. H., Leos-Rodríguez, J. A., Barrera-Rodríguez, A. I., & Palacio-Muñoz, V. H. (2017). Formulación de programas especiales concurrentes de desarrollo rural sustentable: Lecciones para México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 14(3), 347-365.
- Santoyo-Cortés, V. H., Muñoz-Rodríguez, M., Aguilar-Ávila, J., & Martínez-González, E. G. (2016). Extensionismo para la innovación basado en evidencias. En D. Martínez-Carrera & J. Ramírez (Eds.), *Ciencia, tecnología e innovación en el sistema agroalimentario de México. Hacia un enfoque integral de la producción, la dieta, la salud y la cultura en beneficio de la sociedad* (pp. 333–360). Chapingo, México: Colegio de Posgraduados.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.

- Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*. México, D.F.: BID-PRODEV.
- SHCP y CONEVAL. 2009. Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados [pdf]. Consultado enero 21, 2016, en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/GuiaMIR.pdf>
- SHCP. (2013). Introducción a la Gestión para Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) [pdf]. Consultado enero 10, 2016, en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/introduccion_PbR_SED.pdf
- SHCP. (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación [en línea]. Consultado enero 18, 2016, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/>
- Shick, A. (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?*. Santiago, Chile: ILPES-CEPAL.
- Tapia, G. (2016). Incrementalismo presupuestal en México: Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), 78-101. doi: 10.24965/gapp.v0i16.10366
- Torres, F. & Delgadillo, J. (2009). Hacia una política territorial del desarrollo rural de México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(50), 107-131.
- Ugalde, L.C. (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. México, D.F.: Senado de la República. EDIMPRO / SITESA.

Valdés, A. (2008). Agricultural Public Spending: Description and Assessment Relevant to Latin America. *Background paper for the Mexico Agricultural and Rural Development Public Expenditure Review, Report.*

Vega D., M. G. (2014). *El Nuevo Extensionismo Rural en México* (tesis de pregrado). Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Saltillo, Coahuila.