

# RESTRICCIONES PARA ORIENTAR A RESULTADOS LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

## RESTRICTIONS FOR RESULTS ORIENTATION OF RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS IN MEXICO

A. Guadalupe **Díaz-Espinosa**, Norman **Aguilar-Gallegos**, V. Horacio **Santoyo-Cortés\***,  
Manrubbio **Muñoz-Rodríguez**, J. Reyes **Altamirano-Cárdenas**

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo (UACH). (agdiaz@ciestaam.edu.mx, naguilar@ciestaam.edu.mx, hsantoyo@ciestaam.edu.mx, manrubbio@ciestaam.edu.mx, jreyesa@ciestaam.edu.mx)

### RESUMEN

El objetivo de esta investigación fue 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. Para ello se analizó el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR) de la SAGARPA y su relación con los instrumentos normativos; además, se realizaron entrevistas a actores clave involucrados en los procesos de diseño y presupuestación de los programas dirigidos al sector rural. Se encontró que formalmente la planeación sectorial sexenal es un ejercicio ordenado con diagnósticos precisos, con objetivos y metas explícitas. No obstante, no se considera en el diseño y la asignación presupuestal de cada programa; estos más bien resultan de la negociación anual del gobierno federal con los grupos políticos de la Cámara de Diputados, el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, la Asociación de Secretarios de Desarrollo Rural y las organizaciones gremiales de productores, entre otros. Se concluye que los instrumentos de planeación, seguimiento y control no garantizan el diseño y presupuestación de programas de desarrollo rural orientados a resultados.

**Palabras clave:** evaluación, gestión para resultados, políticas públicas basadas en evidencias, presupuestación, servicios de extensión agrícola.

### INTRODUCCIÓN

**E**n varios países, particularmente los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hay

### ABSTRACT

The objective of this study was to specify the influence of sectorial planning and evaluation on the design and budgeting of programs linked to rural development and their impact on their improvement. For this, the Integral Program for Rural Development (*Programa Integral de Desarrollo Rural*, PIDR) by SAGARPA was analyzed, and its relation with normative instruments; in addition, interviews were performed with key actors involved in the processes of design and budgeting of programs directed at the rural sector. It was found that the six-year-term sectorial planning is formally an exercise ordered with accurate diagnoses, with explicit objectives and goals. However, it is not considered in the design and budget allocation of each program; rather, these result from the annual negotiation of the federal government with political groups from the House of Representatives, the Mexican Council on Rural Sustainable Development, the Association of Rural Development Ministers, and unionized producers' organizations, among others. It is concluded that the instruments of planning, monitoring and control do not guarantee the design and budgeting of results oriented rural development programs.

**Key words:** evaluation; management for results; public policies based on evidences; budgeting; agricultural extension services.

### INTRODUCTION

**I**n several countries, particularly those that belong to the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), there is a growing worry of the political and academic sector to design instruments that contribute to public spending being more efficient, effective and transparent, with the aim of consolidating the social, economic and

---

\* Autor responsable ✦ Author for correspondence.

Recibido: marzo, 2017. Aprobado: noviembre, 2017.

Publicado como ARTÍCULO en ASyD 16: 199-218. 2019.

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 y Delgadillo, 2009); uno de estos instrumentos, que el gobierno mexicano ha implementado, es el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) (Pérez-Jácome, 2010).

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (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.

De acuerdo con el Banco Mundial (2009), la escasa correspondencia entre gasto público destinado al sector agrícola y su crecimiento podría explicarse por las siguientes particularidades:

- La estructura actual del gasto en agricultura y desarrollo rural (ADR) en México es, en gran medida, el resultado de decisiones adoptadas en el pasado, con el propósito de subvencionar determinados sectores y regiones agrícolas, cultivos y otros aspectos de la actividad agraria.
- El Programa Especial Concurrente (PEC) no ha funcionado como mecanismo de coordinación de los programas de ADR, como se había previsto, en parte por la falta de claridad en los arreglos institucionales, falta de concurrencia, y dispersión de recursos y esfuerzos (Herrera-Tapia *et al.*, 2009). Aunque en términos reales, entre 2003 y 2011 el presupuesto canalizado al PEC creció 78 %, lo que es un reflejo de su importancia (Santoyo-Cortés *et al.*, 2017).

environmental development, with an emphasis on the rural sphere (Torres and Delgadillo, 2009); one of these instruments, implemented by the Mexican government, is Results Based Budgeting (RBB) (Pérez-Jácome, 2010).

According to the Ministry of Finance and Public Credit (2013), RBB is a set of activities and tools that allow supporting budgetary decisions with information that systematically incorporates considerations about results from the exercise of public resources and which motivates public institutions to achieve them, with the objective of improving the quality of the spending, as well as the improvement of public goods and services, and promoting transparency and accountability.

Focusing on the efficiency of the government's spending destined to agriculture (SFA), a study carried out by Valdés (2008), cited by the World Bank (2009), revealed that Mexico stands out in Latin America and the Caribbean (LAC) as the country with greatest relationship between public spending in agriculture as a percentage of the sectorial GDP, and the growth rate of the agricultural GDP, which reflects very low correlation between public spending and the sector's performance.

According to the World Bank (2009), the scarce correspondence between public spending destined to the agricultural sector and its growth could be explained by the following particularities:

- The current structure of the spending in agriculture and rural development (ARD) in Mexico is, to a great extent, the result of decisions adopted in the past, with the purpose of financing specific sectors and agricultural regions, crops and other aspects of agrarian activity.
- The Special Concurrent Program (*Programa Especial Concurrente*, PEC) has not functioned as a mechanism of coordination of the ARD programs, as was expected, in part because of the lack of clarity in institutional arrangements, lack of concurrence, and dispersion of resources and efforts (Herrera-Tapia *et al.*, 2009). Although in real terms, the budget channeled to the PEC grew 78 % between 2003 and 2011, which is a reflection of its importance (Santoyo-Cortés *et al.*, 2017).
- The productive programs on public goods (such as infrastructure, research and development, and

- Los programas productivos sobre bienes públicos (tales como infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares) no cuentan con financiamiento suficiente. Además, las fuentes de financiamiento público son escasas, dejándose esta tarea a instituciones privadas, dando como resultado poco acceso de los productores agrícolas y rurales a este tipo de servicios (Torres y Delgadillo, 2009).
- La asignación del gasto para agricultura por estados está correlacionada con el tamaño del sector agrícola de cada uno de ellos; cuando la asignación se normaliza por el tamaño del sector, no se relaciona con el crecimiento del sector agrícola de los estados.

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 este 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),

other similar ones) do not have enough financing. In addition, the sources of public financing are scarce, leaving this task to private institutions, with the result of scarce access for agricultural and rural producers to this type of services (Torres and Delgadillo, 2009).

- The allotment of the spending for agriculture by states is correlated to the size of the agricultural sector of each of them; when the allotment is normalized by the size of the sector, it is not related to the growth of the agricultural sector of the states.

The situation described before takes place despite there being in Mexico a law for planning and a policy of Results Based Budgeting to align planning, programming, budgeting, control, exercise, monitoring and evaluation of public spending (DOF, 1983; SHCP, 2013).

The six-year-term National Development Plan (NDP) that is directed strategically toward the government's actions (Shack, 2008) takes place in due time and manner, but it is not necessarily taken into account to elaborate the budget despite it having to preserve the medium-term fiscal solvency of the public sector, to promote an efficient delivery of public goods and services, and to allot public resources according to government priorities (Shick, 2002). Additionally, to improve the articulation of the process of planning and budgeting, the evaluation should allow continuing and controlling the fulfillment of strategic objectives.

Based on these arguments, the objective set out is to specify the influence of sectorial planning and evaluation on the design and budgeting of programs linked to rural development and their impact on their improvement. In this sense, the hypothesis is that the process of results based budgeting in Mexico does not manage to align the design, the budgeting and the evaluation of the performance of programs oriented at rural development. To respond to this hypothesis, the process of design, budgeting and evaluation of programs linked to rural development is analyzed, considering as example the Integral Program for Rural Development (*Programa Integral de Desarrollo Rural*, PIDR) by the Ministry of Agriculture, Livestock Production, Rural Development, Fishing and Diet (*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, SAGARPA),

precisando sus alcances y límites para la mejora de la eficacia del gasto público.

## METODOLOGÍA

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 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.

### 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.

### 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:

- 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 1). La entrevista con-

specifying its reach and limits for the improvement of the effectiveness of public spending.

## METHODOLOGY

The study was carried out in three phases, which correspond to the processes of planning, budgeting and evaluation of the programs focused on rural development. The information was obtained mainly through documental review and interviews with key informants in 2015 and 2016, which are the basis of the results that are broken down with the same structured logic of this section. For reasons of information confidentiality, no opinions expressed during the interviews are specified and, therefore, the reaches of the results are exclusive of the programs analyzed, although it could be expected that some similar programs would have processes with the same problems that are described in the results section. The methodological approximation in each of these three phases is described next.

### Sectorial planning

The process of sectorial planning of SAGARPA was analyzed through a documental review, in which the characteristics of the three sectorial programs covered in the period of 2001 to 2018 were identified, and the number of ministers in each of them was included. In addition, a semi-structured interview was carried out with three actors involved in the planning process. The design of the interview consisted in open questions that allowed the description of the process and the identification of the participating actors.

### Design and approval of budgetary programs

The budgeting process is described considering as example the Integral Program for Rural Development (PIDR) 2014. For this purpose, the following was carried out:

- To elaborate the diagram of the process to establish a budgetary program in the Federal Public Administration (*Administración Pública Federal*, APF), and specifically the PIDR 2014, the normativity applicable was reviewed and interviews were performed with key actors involved in the process (Table 1). The interview

sistió en preguntas abiertas sobre el procedimiento para la asignación del presupuesto al programa, fechas y actores participantes.

- 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.

### 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.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### La planeación sectorial

En el marco de la Administración Pública Federal (APF), la Constitución Política de los Estados

consisted in open questions about the procedure for budget allotment to the program, dates and participating actors.

- Through a documental review, an analysis of the tree of problems and the Results Indicator Matrix (RIM) of the PIDR 2014 was made, because these considered key instruments for a results oriented budget to work. The results from the analysis were validated in a workshop with experts in the Logical Framework Methodology.

### Evaluation process

In this stage, the difficulty in evaluating programs that change name and objectives was made evident; for this purpose, a time line was designed where the evolution of the Programs oriented at Rural Development is shown (Programs for Productive Promotion, Support to Investment, and Technical Assistance), and it focuses on the changes of objectives and indicators of the programs of rural extension through the review of the SAGARPA operation rules and their RIM during the period 2001-2016.

Lastly, the evaluations of the programs linked to rural development contained in the system of “evaluation of social programs” of the National Council for Evaluation of the Social Development Policy (*Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, CONEVAL) and external agencies in the period 2006-2016, are analyzed.

## RESULTS AND DISCUSSION

### Sectorial planning

Within the framework of the Federal Public Administration (*Administración Pública Federal*,

**Cuadro 1.** Actores clave entrevistados por dependencia.

**Table 1.** Key actors interviewed by agency.

Número de actores	Dependencia	Experiencia promedio
4	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. ♦ Source: authors' elaboration.



Unidos Mexicanos en el artículo 26a 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, 2001a; DOF, 2007a).

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. El análisis realizado a los tres últimos Programas Sectoriales de la SAGARPA mostró que en términos generales se trata de buenos ejercicios de planeación. Los diagnósticos son completos y precisos, y abordan la importancia del sector en el contexto global y nacional y lo 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. En términos generales las líneas de acción son pertinentes e incluso a partir de los dos últimos sexenios incorporan indicadores y metas explícitos (Cuadro 2).

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 lo consideran solo como compromiso de la SAGARPA.

APF), the Political Constitution of the Mexican United States in Article 26a, and the Planning Law it is established that: “there must be a national development plan (NDP) to which all programs of the APF must be mandatorily subjected” (DOF, 1983); thus, every six years, the executive power publishes its NDP. These plans in the last three six-year-periods have agreed in themes such as economic growth and stability; improvement of the livelihoods, educational quality, and democratic strengthening, making particular emphasis on themes such as compliance to the rule of law, security and peace (DOF, 2001a; DOF, 2007a).

According to the Planning Law, the sectorial programs derived from the NDP must fulfill the same orienting function in the agencies responsible for each of them. The analysis carried out of the three last Sectorial Programs of SAGARPA showed that, in general terms, they are good planning exercises. The diagnoses are complete and accurate, and they address the importance of the sector in the global and national context, and the challenges it faces. The objectives and strategies are accurate and coherent and they are aligned for the fulfillment of the goals established in the corresponding NDP. In general terms the action lines are pertinent and they even incorporate explicit indicators and goals since the last two six-year-terms (Table 2).

However, it was also found that the Sectorial Plan from each six-year-term has only been a formality to comply with what is established in the current regulations (García, 2010), and it does not orient the public policies of the sector because of the following reasons:

1. It does not consider the resources required to fulfill the goals, which is why any budgetary contingency serves as pretext to justify that the goals are not attained.
2. When the causal structure of the problems to be addressed with the public policies is not made explicit, it is easy to justify the lack of compliance to the sectorial plan, arguing that the economic, political or social situations have changed and that the plan has lost validity.
3. In the different consultations for its elaboration no commitments are generated with other actors of the sector, such as Congress, producers' organization, or state governments, which is why

**Cuadro 2.** Aspectos Generales del Programa Sectorial de la SAGARPA durante el periodo 2001-2013.

**Table 2.** General aspects of the SAGARPA Sectorial Program during the period 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 de noviembre de 2007	Diagnostico actualizado Objetivos: 5 Metas: 27 Indicadores:26 Estrategias:28 Líneas de acción: 218 Incluye indicadores y metas explícitas	2
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018.	13 de diciembre de 2013	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 explícitas	2

Fuente: elaborado con base en Programas sectoriales de la SAGARPA 2001-2006; 2007-2012; 2013-2018 (DOF, 2001b; DOF, 2007b; DOF, 2013). ♦ Source: elaborated based on sectorial programs of SAGARPA 2001-2006; 2007-2012; 2013-2018 (DOF, 2001b; DOF, 2007b; DOF, 2013).

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 de 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

they are considered only as a commitment of SAGARPA.

4. From the operative approach, sectorial plans are published at the end of the first year of the six-year-term, that is, after the first two terms of Federal Spending Budget (*Presupuesto de Egresos de la Federación*, PEF) of the six-year-period have been approved; that is, there are no programmatic or budgetary orientations for the first two years of government. In addition, when the legislature changes, shortly before the fourth year of government, the new representatives arrive without any antecedent of their content. This is accentuated with the changes of high-level officials in SAGARPA, which in each one of the last three six-year-periods has had an average of two Ministers of the Branch.
5. Finally, and perhaps most importantly, the non-compliance of the goals does not have any consequence for the institutions and officials (Ugalde, 2014).

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 *et al.* (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.

### **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 y 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 Figura 1 se presentan las dos primeras etapas, que son las que se analizan en este apartado.

Therefore, agriculture and livestock sectorial planning does not have the capacity to generate government agenda. For these reasons, the programming and budgeting of the sectorial public policy does not consider the sectorial plans as a reference during its six-year-period of validity. In fact, according to Castro *et al.* (2009) the effective harmonization of the budgetary process with the instruments of planning is one of the largest areas of improvement of the accountability system of the Mexican government.

### **The design and approval of budgetary programs**

Public policies are implemented through programs. A program is a set of activities related among each other, in which resources are exercised for the achievement of the objective that gives them sense and direction, with the aim of reaching a specific result in benefit of a target population (SHCP and CONEVAL, 2009). The programs must be potential generators of public value (Tapia, 2016); however, for the resources to be used effectively, the State must function as an entity of public interest, building an honest bureaucracy and a State-society relationship, where the social, political and economic actors are authorized and have the capacity to force the government to maintain the rule of law and fulfill its promises (Ackerman, 2004).

Thus, good government would be a way to exercise power, characterized by efficiency, transparency and accountability, the participation of civil society and the rule of law, indicating that a government is convinced of using the resources in favor of economic and social development (Dermizaky, 2000). This is why mechanisms to elaborate the public budget and those oriented at their monitoring and evaluation take on special relevance to ensure the efficiency and transparency of public function (Franciskovic, 2013). Therefore, once the limits of sectorial planning were presented, the typical process of elaboration of the SAGARPA's programs-budgets is studied in this section.

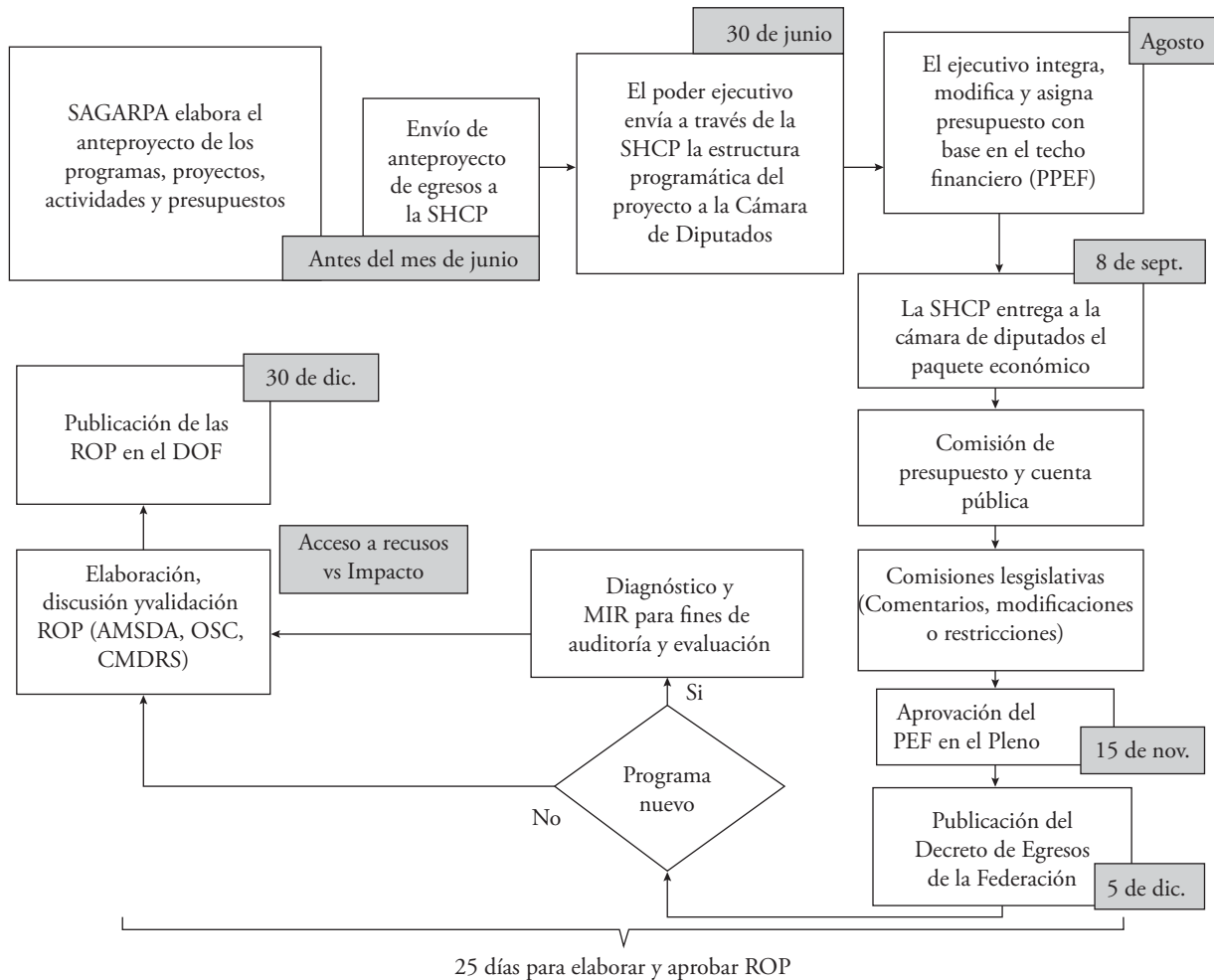
According to Guerrero and López (2002), the budgetary process can be divided into four stages: i) Planning and formulation of the budget; ii) Review and approval; iii) Execution of public spending; and iv) Control and audit of the expenditure. Figure 1



**Presentación de los programas-presupuestales:** con base en lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, antes del mes de junio de cada año las dependencias de gobierno deben enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el anteproyecto de egresos (programas, proyectos, actividades y presupuesto), según los lineamientos específicos que publica la Secretaría (Figura 1). Por lo anterior, antes del mes de junio la SAGAR-

shows the first two stages, which are the ones analyzed in this section.

**Presentation of the programs-budgets:** Based on what is established in the Organic Law of the Federal Public Administration, before the month of June of each year the government agencies must send to the Ministry of Finance and Public Credit (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP*) the draft bill of expenditure (programs, projects,



\*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. ♦ \*PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación [Project of Federal Spending Budget]; PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación [Federal Spending Budget]; ROP: Reglas de Operación del Programa [Program's Operation Rules]; AMSDA: Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario [Mexican Association of Ministers of Agricultural and Livestock Development]; OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil [Civil Society Organizations]; CMDRS: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural [Mexican Council for Rural Development]; DOF: Diario Oficial de la Federación [Official Journal of the Federation].

Fuente: elaboración propia. ♦ Source: authors' elaboration.

**Figura 1.** Proceso de elaboración de un programa-presupuestal de la SAGARPA.  
**Figure 1.** Elaboration process of a SAGARPA program-budget.

PA envía 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 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 Pleno<sup>1</sup>, 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 2).

activities and budget), according to the specific guidelines that the Ministry publishes (Figure 1). Because of this, before the month of June, SAGARPA sends its programmatic proposal to be executed the following year, which to a great extent is inertial, although it can always include punctual changes. However, sometimes, particularly when a new government begins, there can be important changes. The SHCP integrates the programmatic structure with the information issued by each of the agencies and in the name of the Executive Power delivers it to the House of Representatives, on June 30 at the latest. The SHCP considers it and, if the case may be, modifies the draft bills elaborated by the agencies and integrates the Budgetary Project (*Proyecto de Presupuesto*, PPEF) and presents it to the House of Representatives, as established by the Federal Law of Budget and Financial Responsibility (*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, LFPyRH), on September 8, as part of the Economic Package.

**Budget review and approval:** The Commission for Budget and Public Accounts of the House of Representatives is the one in charge of the analysis, discussion and approval of the PEF; it sends to another commission, the one for Agriculture and Livestock Production, whatever corresponds to the SAGARPA programs, so it can issue its opinion.

This is the moment when civil society organizations, consortiums, large producers, supplying companies, and other actors seek to interview with members of the Commission of Agriculture and Livestock Production to express their interests, propose modifications to budgetary items, and negotiate possible reassignments. Based on the interviews with key actors, it is possible to argue that at this level the modifications driven by the House of Representatives are based above all on political considerations, rather than in results from the implementation of programs in the past, and do not consider the goals of the sectorial plan; it is known that there are political factors and discretionary criteria of those who apply or benefit from the programs (Herrera, 2013). Once the budgetary project has been redesigned, the ruling is discussed and the PEF is approved in the Plenary Session<sup>1</sup>, generally without adaptations to what was issued by the Agriculture and Livestock Production Commission. The evolution of the amounts allotted to the SAGARPA budgetary programs and

**Formulación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):** antes del inicio del ejercicio fiscal, todos los programas presupuestales aprobados en el PEF tienen que contar 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:

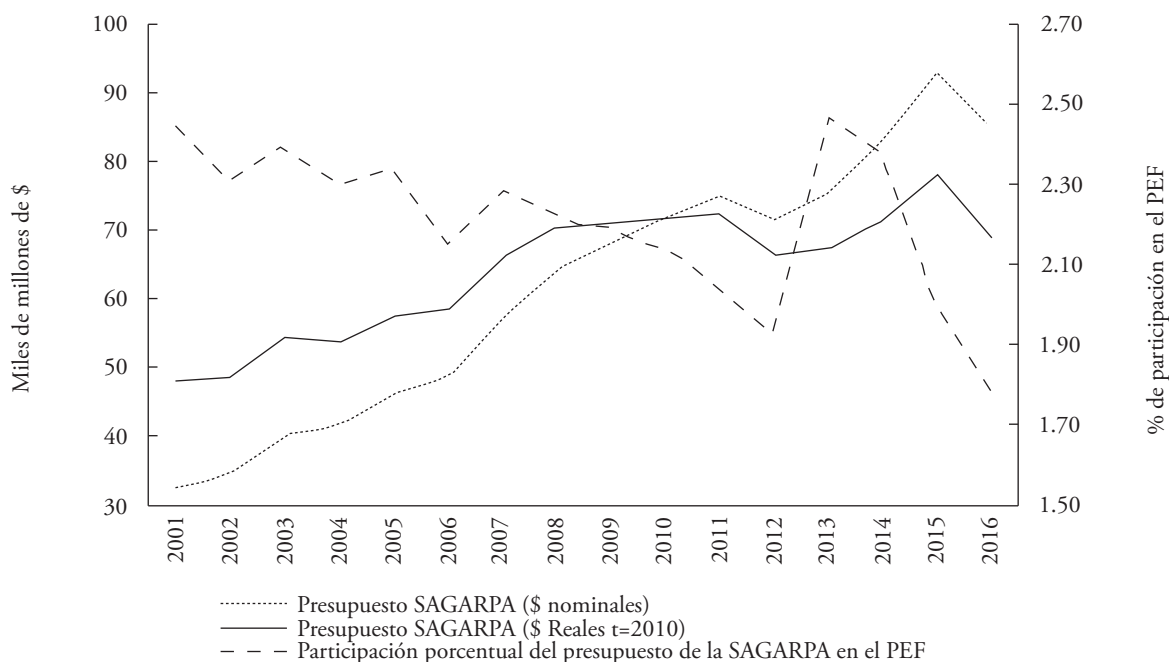
- El árbol de problemas tiene un sustento débil y el complejo causal indica solo condiciones genéricas, que no necesariamente son las causas fundamentales del problema principal planteado. Además, no todas las causas primarias tienen una relación lógica con las causas secundarias, lo que después se traduce en una escasa articulación con el problema

their participation in the total PEF have an erratic behavior, with scarce relation to national priorities or performance by the programs, as has been documented by Gómez (1994) (Figure 2).

**Formulation of the Results Indicator Matrix (RIM):** Before the fiscal exercise, all budgetary programs approved in the PEF must have a RIM, which is a tool used in the Logical Framework Methodology to connect the different instruments used in the design, organization, execution, monitoring, evaluation and improvement of the programs (CONEVAL, 2009).

Given that the RIM and the information that supports it is the key instrument for a results oriented budget to function, by way of example an analysis was made of the information presented for the Integral Program for Rural Development (*Programa Integral de Desarrollo Rural*, PIDR) 2014. The main findings were the following:

- The tree of problems has a weak foundation and the causal complex indicates only generic conditions, which are not necessarily the fundamental causes



\*Precios nominales deflactados con el INPC Base=2010. ♦ \*Nominal prices deflated with the INPC Base=2010.

Fuente: elaborado a partir de información del PEF 2001-2016 (SHCP, 2016). ♦ Source: elaborated from information of the PEF 2001-2016 (SHCP, 2016).

**Figura 2.** Evolución del presupuesto asignado a la SAGARPA en el periodo 2001-2016.  
**Figure 2.** Evolution of the budget assigned to SAGARPA in the period 2001-2016.

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 Matriz del Marco Lógico (Santoyo-Cortés *et al.*, 2017).

- 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 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 *et al.*, 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

of the main problem suggested. In addition, not all the primary causes have a logical relationship with secondary causes, which later translate into a scarce articulation with the central problem and its effects. The use of the diagnosis of the SAGARPA Sectorial Program could be a first aid to improve these weaknesses. However, problems of methodological nature must be overcome through training at the level of operative leadership, since they are generally the ones in charge of using the Logical Framework Matrix (Santoyo-Cortés *et al.*, 2017).

- The RIM shows a clear relationship with the objectives established in the NDP and the Sectorial Program, but the means to fulfill the objectives are mentioned in a very general manner and in some cases, they are inexistent. Thus, the level of operative, economic and political feasibility of the solution of problems cannot be established. It would seem that the program makers are limited to establishing as cause anything that implies lack of incentives (economic), which is why the problems are solved naturally with budgetary allotment for the delivery of goods and services to producers.
- Five of the eleven activities designed in the Program are focused on the implementation of administrative actions that do not contribute solutions to the central problem and are directed at the program's operators, for example: publishing calls for the reception of requests, contracting insurance policies to ensure productive assets, monitoring delay days in the publication of the calls, among others.

In sum, the Program Indicators Matrix analyzed is a good example of how these tools are designed following formally the methodologies established by international organizations such as the IDB (1997) and FAO (2004); however, its use to justify the appropriateness of actions is quite limited, so it turns out to be a formality rather than a real tool to influence the sector. This situation has already been seen in the institutional changes that took place before and after the six-year-period of 2000-2006, where recommendations and visions from international organizations were incorporated simply because they were popular within their discourses (Herrera-Tapia *et al.*, 2009).

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 en 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)<sup>2</sup>, 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 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 ellos eventualmente pueden 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.

### **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; estas 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

**Formulation of the Programs' Operation Rules (PORs):** The normative areas of SAGARPA are the ones responsible for elaborating the PORs. These rules must specify, primarily, the target population, the eligibility criteria, the concepts and amounts of support, the operative mechanics, and the indicators of monitoring, which usually refer to the advancement in the exercise of spending and the coverage of beneficiaries. Generally, these titles are defined based on the logic with which the different types of programs have been operating, but also seeking to avoid normative titles that are difficult to document because they do not have observations from the internal control organs.

**Validation of the PORs:** Finally, the PORs are validated by the Mexican Council on Sustainable Rural Development (*Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable*, CMDRS)<sup>2</sup>, the unionized producers' organizations, and by the Mexican Association of Ministers of Agricultural and Livestock Development (*Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario*, AMSDA). For the case of programs of subsidy to investment and technical services, such as PIDR, the first two actors have particular interest in simplifying access to resources, increasing the backing amounts, and reducing the counterpart of producers. At the same time, in the case of the AMSDA, their concern is directed at being able to exercise resources with greater freedom and the operation spending that they can eventually exercise as operators of the program.

Thus, it can be argued that during the whole phase of budgetary and normative authorization of the programs, the themes linked to historical or potential efficacy of the programs, criteria for their monitoring and performance evaluation or correlation with sectorial planning, are not considered. Rather, the interests of political, social and economic negotiation of the representatives, the SHCP, the state governments and the unionized organizations prevail.

### **Evaluation of programs and their impact**

CONEVAL is the agency responsible for evaluating social policy in Mexico. This Council provides the terms of reference to carry out evaluations of the programs, depending on their horizon of evaluation; these can be basically of



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 3).

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.

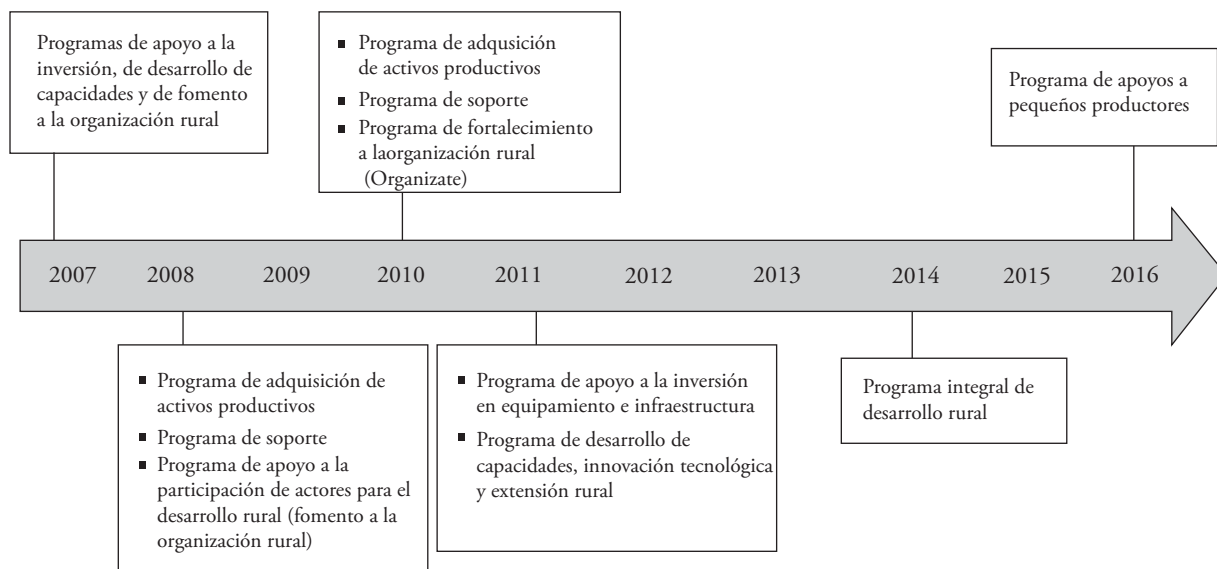
Otro ejemplo está relacionado con los programas orientados a los servicios de extensión<sup>3</sup> de la SAGARPA. En la Figura 4 se esquematiza cómo han modificado su diseño y operación: cinco veces en los últimos 14 años (conviene también consultar a Muñoz y Santoyo (2010), que hacen una revisión de 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).

design, consistency and results, and specifically of performance, according to the type of program and time of operation (CONEVAL, 2016).

The evaluation is centered in the budgetary programs and not in sectorial policies; therefore, the monitoring of actions of an agency like SAGARPA becomes complicated when their programs change name, objectives or indicators. For example, the programs linked to rural development of SAGARPA have repeatedly changed name, aims and objectives since the year 2007 (Figure 3).

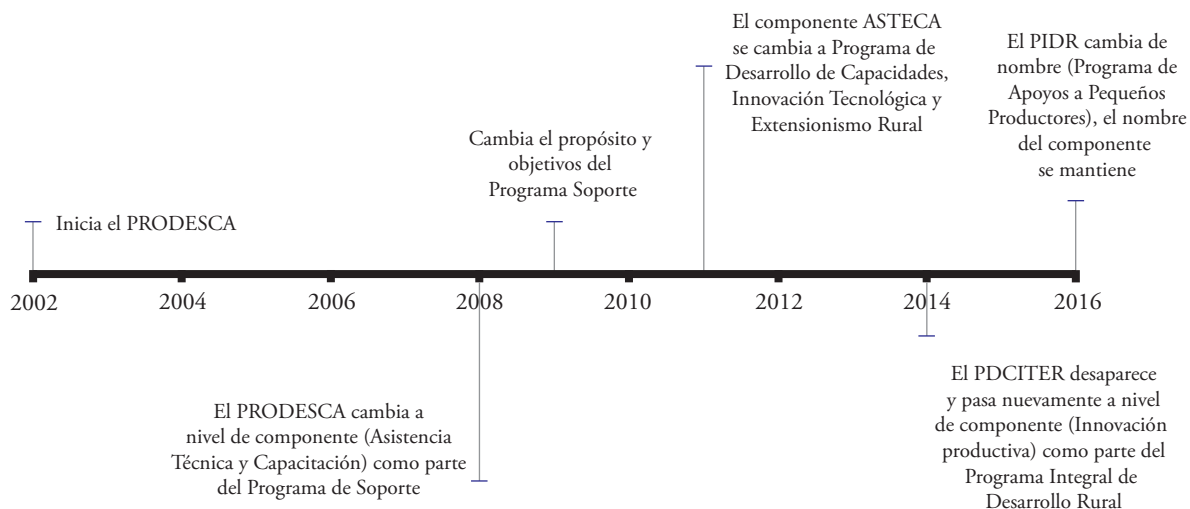
Thus, the two valid sectorial plans in this period have had seven budgetary programs, with very similar purposes, changing name in average every two years. This situation makes monitoring of the rural development policy considerably difficult, and no evidences of its performance are obtained. In addition, the design of the new programs does not incorporate the systematized learning by organizations in charge of the monitoring, tracking and evaluation of the preceding programs.

Another example is related to the programs oriented at SAGARPA extension services<sup>3</sup>. Figure 4 outlines how they have modified their design and operation: five times in the last 14 years; it is also convenient to consult Muñoz and Santoyo (2010),



Fuente: elaboración propia con base en Reglas de operación de la SAGARPA 2001-2016 (SAGARPA, 2016). ♦Source: authors' elaboration based on SAGARPA Operation Rules 2001-2016 (SAGARPA, 2016).

**Figura 3.** Evolución de los Programas orientados al Desarrollo Rural.  
**Figure 3.** Evolution of the Programs oriented at Rural Development.



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. ♦ PRODESCA: Programa de Desarrollo de Capacidades [Program for the Development of Capacities]; ASTECA: Componente de Asistencia Técnica y capacitación [Component of Technical Assistance and Training]; PDCITER: Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural [Program of Development of Capacities, Technological Innovation and Rural Extension Work]; PIDR: Programa Integral de Desarrollo Rural [Integral Program for Rural Development].

Fuente: elaboración propia con base en Reglas de Operación de los programas SAGARPA. ♦ Source: authors' elaboration based on SAGARPA programs' Operation Rules.

**Figura 4.** Evolución de los Programas de Extensión.

**Figure 4.** Evolution of Extension Programs.

Además de que los programas de extensión han cambiado de nombre, propósito e indicadores en promedio cada dos años, la estructura de los mismos se ha modificado, 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 3 muestra esta situación para el caso de los programas o componentes asociados a la política de extensión de la SAGARPA.

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

who do a review of the evaluation of extension work in Mexico and of its international context, moving from a traditional linear model to the proposal of an extension model based on the creation of innovation networks.

In addition to extension programs having changed name, purpose and indicators in average every two years, their structures have been modified, intermittently placing technical assistance services, sometimes as programs and other times as components. This generates confusions, since CONEVAL tracks and evaluates budgetary programs and not their isolated components (DOF, 2005). This situation has caused in some years for there not to be evaluations of the actions of technical assistance and extension, limiting the generation of learning to improve their performance.

Something similar happens with indicators of the programs, which tend to change with the new name, although the policy involved is the same. Table 3 shows this situation for the case of programs or components associated to SAGARPA's extension policy.

**Cuadro 3.** Objetivos e indicadores del Programas de Extensión de la SAGARPA 2008-2014.

**Table 3.** Objectives and indicators of SAGARPA's Extension Programs 2008-2014.

Programa/Componente	Periodo	Indicadores
Programa de Soporte/Componente de Asistencia Técnica/	2008-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de productores que desarrollan capacidades</li> <li>• % de apoyos de capacitación y asistencia técnica brindados que corresponden a las prioridades de los planes y proyectos de desarrollo territorial.</li> <li>• % de beneficiarios que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.</li> <li>• % de proyectos de investigación y transferencia de tecnología, alineados a la agenda de innovación respecto al total de proyectos aprobados.</li> </ul>
Programa de Desarrollo de Capacidades y extensionismo rural	2011-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % de Comités Sistema Producto nacionales operando con planes rectores</li> <li>• \$ de organizaciones sociales fortalecidas con Plan de trabajo.</li> <li>• % de beneficiarios de zonas marginadas que aplican las capacidades promovidas por los servicios de asistencia técnica, capacitación o extensionismo rural.</li> </ul>
Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDR)/ Componente de Extensión e Innovación Productiva (CEIP)	2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % 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</li> </ul>

Fuente: elaborado con base en información de las ROP (SAGARPA, 2016). ♦ Source: elaborated based on the information of the PORs (SAGARPA, 2016).

mayor compromiso que el atender al mayor número 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 (Figura 5) 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).

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

In addition to this, the tendency also seen is that program indicators are essentially of coverage (Table 3), whether because of their simplicity for measuring or because they do not entail greater commitment than tending to the greatest number of potential beneficiaries, without taking into consideration their impacts and sustainability.

From 2008 to 2016, CONEVAL has evaluated seven programs linked to Rural Development (Figure 5) with three types of evaluations: i) design evaluation (D) that is directed at programs of recent creation or substantial modification of an existing program, with the purpose of analyzing the internal consistency of the elements that sustain and integrate the RIM, the coherence between its design and the applicable regulation, as well as the possible complementarities and duplicities with other programs; ii) specific performance evaluation (SPE), which is a synthetic valuation of the performance of programs through the analysis of indicators of results, services and management; and iii) evaluation of consistency and results (CR) (CONEVAL, 2016).

It should be highlighted that with each change in program name, the CONEVAL begins design evaluations anew. Since the programs last between two and three years, the impacts of the actions are not

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. ♦ \*Types of evaluation: D: Design, SPE: Performance specific; CR: Consistency and results.

\*\* El sombreado gris de la celda indica el periodo de vigencia de los programas. ♦ \*\* The grey shading of the cell indicates the period of validity of the programs.

Fuente: elaboración propia con base en datos de CONEVAL (2016). ♦ Source: authors' elaboration based on data by CONEVAL (2016).

**Figura 5.** Evaluaciones del CONEVAL a los programas vinculados al Desarrollo Rural 2008-2015.

**Figure 5.** CONEVAL evaluations of the programs linked to Rural Development 2008-2015.

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 del 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

apt to be evaluated and they do not generate learning considered in the new programmatic designs. Probably, in part, the lack of impact evaluations of SAGARPA Programs is explained because of this type of details, which according to Cardozo (2013), is an area of improvement of all social policy in Mexico. Paradoxically, according to the officials interviewed, the changes in programs or their components have been linked to the intention of simplifying the PORs, improving control of budgets or showing a change with the arrival of a new government or official, while the intention of improving the appropriateness and compliance of sectorial objectives, which are always mentioned, are not sustained with robust evidences or indicators.

In sum, the results of evaluations of the programs have little impact on the improvement of the agriculture and livestock policy for the following reasons:

- Evaluations are made of the budgetary programs and not of the policies or strategies, which is why a change in name of the programs is enough to lose continuity in the monitoring of indicators and in accountability.
- The results of evaluations are known, in the best of cases, months after the beginning of the next fiscal exercise, which is why the possibility of

federales involucradas, mucho menos para los diputados o los gobiernos estatales.

## CONCLUSIONES

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 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.

Estas restricciones tendrán que superarse para que los programas presupuestales, particularmente los de Desarrollo Rural de la SAGARPA, puedan orientarse realmente a resultados e impactos. Para ello 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.

taking them into account is, at the earliest, two fiscal exercises after the program is evaluated.

- Considering the recommendations from the evaluations is not mandatory for the federal agencies involved, much less for the representatives or state governments.

## CONCLUSIONS

Accountability of public policies requires as basic conditions: i) having a planning system that sets the priorities in the medium term; ii) connecting the different instruments used in the design, organization, execution, monitoring, evaluation and improvement of the programs through the adequate use of the Logical Framework Methodology; and iii) verifying the advances and limits of the programs through an evaluation system, with a vision of continuous improvement.

Mexico has these conditions formally, but the results orientation of its programs is widely questioned. First because the development and sectorial plans do not have an influence on government programs, which essentially have a budgetary nature. In fact, year after year, during the approval of the budgetary programs by the House of Representatives, the themes linked to the historical or potential efficacy of the programs, the criteria for their monitoring and performance evaluation or their correlation with sectorial planning are not taken into consideration and instead the interests of political negotiation prevail. This translates into the instruments of planning, monitoring and control associated to the RIM of the programs approved to be mere formality, without guaranteeing the design of results oriented programs as the current regulations indicate.

In terms of evaluation, because it is focused on budgetary programs, the changes in names and of RIM do not make possible the continuity in the monitoring of these public policies. Therefore, then, public policies cannot be improved in their design and budget, and they do not generate institutional learning.

These restrictions will have to be overcome for budgetary programs, particularly those of Rural Development by SAGARPA, to be truly oriented at results and impacts. For this purpose, it is suggested for the design, organization, execution, monitoring and evaluation (Logical Framework Methodology)



## NOTAS

<sup>1</sup>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, es el órgano con mayor jerarquía dentro de la Cámara de Diputados. ♦ Plenary Session: the assembly that takes place in the session chamber of the Union Congress is called Plenary Session. Therefore, it is the organ with highest hierarchy within the House of Representatives.

<sup>2</sup>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). ♦ Based on the Law for Sustainable Rural Development, decreed on December 7, 2001, the CMDRS is considered the main consulting organ to incorporate the demands of the sector to the public policy agenda, since these development councils are created at the three levels: Federal, State and Municipal (Herrera-Tapia *et al.*, 2009).

<sup>3</sup>“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). ♦ “The rural extension services consider all the different activities that are performed to provide the information and services that farmers and other actors of the innovation system need and demand, to help them develop their technical, organizational and management capacities, in order to improve their quality of life and wellbeing” (GFRAS, 2010).

## LITERATURA CITADA

Ackerman, John M. 2004. Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial. Banco Mundial. 49 p.

Banco Mundial. 2009. Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural, México. Informe No. 51902-MX. Banco Mundial. 107 p.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Oficina de Supervisión y Evaluación. Estados Unidos. 72 p.

to be carried out at the level of Public Policy; for example, at the level of Strategy or even of Line of Action of the Federal Government's Sectorial Program, and for annual budgetary programs to be adjusted to their observance.

—End of the English version—

-----\*-----

Cardozo B., Myriam. 2013. Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. Anadamios. Vol. 10, Núm. 21, pp: 39-59.

Castro, Manuel Fernando, Gladys Lopez-Acevedo, Gita Beker Busjeet, y Ximena Fernandez Ordonez. 2009. El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional. Independent Evaluation Group. Banco Mundial. Washington, DC. 38 p.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2009. Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. D.F., México. 77 p. *In:* <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf> consultado el 14 de enero de 2016.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2016. Evaluación de los Programas Sociales. D.F., México. *In:* [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx) consultado el 15 de febrero de 2016.

Dermizaky P., Pablo. 2000. Estado de derecho y buen gobierno. *Ius et Praxis*. Vol. 6, Núm. 2, pp: 145-151.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 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 (Diario Oficial de la Federación). 2001a. 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 (Diario Oficial de la Federación). 2001b. Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación 2001-2006. Diciembre de 2001. México.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 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 (Diario Oficial de la Federación). 2007a. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. 31 de mayo de 2007. México.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 2007b. Decreto por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Sectorial Agropecuario y Pesquero. 28 de noviembre de 2007. México.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 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.

FAO (Food and Agriculture Organization). 2004. Communication for Development Roundtable Report. Focus on Sustainable Development 9th United Nations Communication for Development Roundtable 6-9 September 2004, Rome,

- Italy Organized by FAO with the Government of Italy, UNESCO, World Bank, IDRC, CTA.
- Franciskovic, Jubitz. 2013 Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*. Vol. 18, pp: 28-32.
- García M., Francisco. 2010. La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, Vol. 71, pp: 102-121.
- GFRAS (Global Forum for Rural Advisory Services). 2010. Primera reunión intercontinental del GFRAS, Chile 2010. *In: www.g-fras.org/es/eventos/eventos-del-gfras/chile-2010.html* consultado el 20 de enero de 2016.
- Gómez, Luis. 1994. La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano 2a ed. FAO. Santiago, Chile.
- Guerrero A., Juan Pablo, y Mariana López O. 2002. Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE). 61 p.
- Herrera T., Francisco. 2013. Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional. *Gestión y Política Pública*. Vol. 22, Núm. 1, pp: 131-159.
- Herrera-Tapia, Francisco, Bruno Lutz-Bachère, e Ivonne Vizcarr-Bordi. 2009. La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. IX, Núm. 29, pp: 89-117.
- Muñoz R., Manrribio, y Vinicio Horacio Santoyo C. 2010. Del extensionismo a las redes de innovación. En: Jorge Aguilar Á., J. Reyes Altamirano C., y Roberto Rendón M. (Coords.). *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación*. pp: 31-69. Chapingo, México. Universidad Autónoma Chapingo-CIESTAAM.
- Pérez-Jácome F., Dionisio. 2010. Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México. 20 p. *In: www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\_pbr/Documents/Pbr\_Mex\_02072012.pdf* consultado el 16 de enero de 2016.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). 2016. Reglas de operación. *In: www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Documents* consultado el 20 de enero de 2016.
- Santoyo-Cortés, V. Horacio, J. Antonio Leos-Rodríguez, A. Isabel Barrera-Rodríguez, y V. Herminio Palacio-Muñoz. 2017. Formulación de programas especiales concurrentes de desarrollo rural sustentable: Lecciones para México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*. Vol. 14, Núm. 3, pp: 347-365.
- Shack, Nelson. 2008. Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto: Algunas experiencias en América Latina. *BID-PRODEV*. 54 p.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2013. Introducción a la Gestión para Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *In: http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/introduccion\_PbR\_SED.pdf* consultado el 18 enero de 2016.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2016. Presupuesto de Egresos de la Federación. *In: www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/* consultado el 18 enero de 2016.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2009. Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados. *In: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia MIR.pdf* consultado el 21 de enero de 2016.
- Shick, Allen. 2002. ¿La presupuestación tiene algún futuro? *IL-PES-CEPAL*. Santiago, Chile. 56 p.
- Tapia T., Gabriela. 2016. Incrementalismo presupuestal en México : Un análisis de los programas presupuestarios del PEF 2010-2015. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 16.
- Torres T., Felipe, y Javier Delgadillo M. 2009. Hacia una política territorial del desarrollo rural de México. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 50, pp: 107-131.
- Ugalde, Luis Carlos. 2014. La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público. Senado de la República. EDIMPRO / SITESA. México. 146 p.