

ÉTICA, AGENCIA Y DESARROLLO HUMANO

Capítulo 13

ISMAEL MUÑOZ
MARCIAL BLONDET
GONZALO GAMIO
(Editores)



FONDO
EDITORIAL

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

303.44 Ética, agencia y desarrollo humano : V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y
E8 del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades / Ismael Muñoz, Marcial
Blondet, Gonzalo Gamio, editores.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú,
Fondo Editorial, 2017 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).
353 p. : il., diagrs. ; 24 cm.

Ponencias presentadas en la conferencia, realizada en Lima entre el 14 y el 16 de mayo de
2014.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-04264

ISBN 978-612-317-247-3

1. Desarrollo humano - América Latina - Ensayos, conferencias, etc. 2. Desarrollo humano
- Región del Caribe - Ensayos, conferencias, etc. 3. Inclusión Social - América Latina 4. Inclu-
sión Social - Región del Caribe 5. Participación ciudadana - América Latina 6. Participación
ciudadana - Región del Caribe 7. Igualdad - América Latina 8. Igualdad - Región del Caribe
9. América Latina - Política social 10. Caribe, Región del - Política social I. Muñoz, Ismael,
1954-, editor II. Blondet, Marcial, editor III. Gamio Gehri, Gonzalo, 1970-, editor IV. Pontificia
Universidad Católica del Perú V. Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe
para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades (5° : 2014 : Lima, Perú)

BNP: 2017-1176

Ética, agencia y desarrollo humano

*V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe
para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades*

Ismael Muñoz, Marcial Blondet, Gonzalo Gamio, editores

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2017

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-04264

ISBN: 978-612-317-247-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700456

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO PARA ATENDER LA POBREZA RURAL EN MÉXICO Y SUS APORTES AL DESARROLLO HUMANO

Angélica Tacuba Santos

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la tendencia del gasto público asignado a las zonas rurales en México ha sido creciente¹. Sin embargo, la correspondencia entre cantidades de gasto y resultados es débil si se considera la evolución de tres de los indicadores más sensibles de la ruralidad: crecimiento económico, desigualdad social y pobreza. En ese sentido, los aportes del gasto al desarrollo humano en el medio rural son también bajos y deficientes los funcionamientos provistos por los programas públicos.

La pobreza como una manifestación de la privación de las libertades humanas se concentra en las zonas rurales, en especial la extrema, relacionada con la carencia de alimentos. La condición de marginación de casi una tercera parte de la población mexicana dentro del umbral de lo rural (25 millones de personas), tiene por rasgo la prevalencia de la pobreza con sus múltiples rostros: insuficientes fuentes de empleo e ingreso, mala calidad de los servicios públicos (alcantarillado, agua potable, electrificación), elevados índices de migración (a zonas urbanas y el extranjero), prevalencia de la desnutrición y sobreexplotación de los recursos naturales. Se estima que un 66,8% del total de la población rural vive en pobreza (16,7 millones de personas).

La promulgación de la «Ley de desarrollo rural sustentable» (LDRS), de 2001, introdujo una nueva visión de planeación del desarrollo rural a partir

¹ La definición de lo 'rural' se retoma del criterio demográfico establecido por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi) de México, según el cual las zonas rurales son todas aquellas que tienen una población menor a los 2500 habitantes. Últimamente, se ha introducido el concepto de «población rural ampliada» para incluir las localidades que se encuentran en el rango de 2500 a 4999 habitantes debido a los rasgos de marginación que presentan. Algunos trabajos han abierto más el umbral al clasificar como rurales a las comunidades de hasta 15 000 habitantes. Este trabajo se basa en la definición establecida por el Inegi.

del enfoque territorial del desarrollo que tuvo como finalidad la instrumentación de una estrategia basada en el «territorio», siendo este el elemento articulador de la política gubernamental. Específicamente, la planeación del desarrollo mediante la promoción y reconocimiento de las distintas actividades productivas y sociales que tienen lugar en el mundo rural, así como las múltiples relaciones que este establece con las zonas urbanas e industriales. Bajo esa perspectiva y aunque la agricultura tiene un peso histórico y social fuerte en el medio rural mexicano, no es el único eje para la planeación del desarrollo y el diseño de políticas². De hecho, el enfoque territorial del desarrollo se adapta a la diversificación de actividades productivas en el medio rural que ha venido fortaleciéndose en los años recientes, en especial el comercio y los servicios, lo que obliga a la política pública a diversificar sus instrumentos y programas (De Grammont, 2009).

El papel de la LDRS, como institución que define las reglas del juego y la orientación de la política pública, se describe en el apartado 2. El instrumento que esta ley estableció como su instrumento, el gasto público, se estudia en el apartado 3, resaltando su evolución en los últimos años y la naturaleza de los programas que prioriza. Finalmente, se aborda el caso del programa «Oportunidades» como el ícono de la política social en México, valorando el contexto en el que surgió, las cantidades de gasto asignadas y los impactos que ha tenido en el medio rural teniendo como referencia las evaluaciones existentes.

2. LA «LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE» (LDRS) Y SU PAPEL COMO INSTITUCIÓN QUE DEFINE LAS REGLAS DEL JUEGO EN EL MEDIO RURAL MEXICANO

La LDRS es el marco institucional del desarrollo rural en México. Desde el contractualismo político³, su naturaleza está relacionada con la satisfacción de la

² El «enfoque territorial del desarrollo rural» en México emerge con la LDRS de 2001. El sujeto de acción no es el sector agropecuario sino el «territorio rural». A partir de esta visión, la delimitación y definición de territorio se ha vuelto un punto central; este no necesariamente se identifica con lo geográfico, aunque lo rural en México está delimitado desde ese criterio y el demográfico. El concepto de territorio está construido multidisciplinariamente incluyendo los aspectos productivos, sociales, naturales, culturales, históricos, geográficos, biológicos que caracterizan al medio rural y con los cuales se busca establecer una retroalimentación virtuosa que origine encadenamientos positivos entre todos los sectores y actividades. El campo es más que un espacio donde se realiza la producción agrícola. Se busca el impulso de nuevas formas de vida rural a través de la incorporación de actividades de naturaleza no tradicional. Para el enfoque territorial, la población rural es el principal activo de su funcionalidad y reconoce al medioambiente y la cultura local como elementos insustituibles y parte del desarrollo.

³ El contractualismo político es un enfoque que estudia la relación Estado-sociedad. Explica el nacimiento del Estado moderno a partir del establecimiento de un contrato social en el que el

demanda social a través del conjunto de principios que ahí se expone, objetivos e ideales que legitiman al gobierno una vez que se han materializado. Gobernar supone conducir a la comunidad al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias a través de la provisión de bienes y la creación y ejecución de leyes.

Visto a partir de los fundamentos económicos, particularmente desde la aportación de Keynes, el Estado maneja un conjunto de instrumentos de política económica (básicamente gasto público e impuestos) por medio de los cuáles define, interfiere y modifica las reglas del juego de los distintos agentes, teniendo como fines el crecimiento y la redistribución del ingreso⁴. Más recientemente y desde el enfoque de las capacidades humanas desarrollado por Sen (2000), el crecimiento visto como mero comportamiento del PIB adquiere una noción instrumental al fungir como medio para la realización de los fines humanos (capacidad de ser y hacer).

La esencia de la LDRS es política y económica. Además de ser un decreto emanado del Congreso de la Unión, depositario del poder legislativo del Estado, es un documento que contiene los criterios de participación de este y otros agentes en lo correspondiente al desarrollo rural, proceso que involucra la producción y el comercio.

La complementariedad entre aspectos políticos y económicos en la LDRS puede ser analizada desde la «teoría de las instituciones» que, al estudiarlas como reglas de juego —formales o informales⁵— creadas por el hombre para regir la interacción humana, sienta las bases para entender la función de las leyes en el intercambio económico y político. La distinción entre reglas del juego formales (instituciones) y jugadores (organizaciones) es útil para analizar los lineamientos de la LDRS en la consecución de sus objetivos, así como los organismos políticos, económicos y sociales que tienen injerencia en esa tarea, sin olvidar que la estrategia que siguen se distancia, en muchos casos, de lo que marcan las normas institucionales formales.

El institucionalismo posibilita, además, la aplicación de los conceptos de costos de transacción, derechos de propiedad, negociación entre agentes y cambio institucional al ámbito rural donde son, justamente, los altos costos de transacción,

Estado es la personificación jurídica de la sociedad civil, establecida en un territorio determinado y regida por un poder supremo e independiente para la realización de los fines humanos. Cfr. Serrano Sánchez, 2001.

⁴ Keynes habla de la intervención del Estado como complemento necesario de la inversión privada. Su acción consiste fundamentalmente en la provisión de bienes que el mercado es incapaz de producir, entre los que se encuentran el diseño de instituciones, la promoción del crecimiento y la redistribución del ingreso nacional. Cfr. Novelo, 1997.

⁵ Las instituciones formales son aquellas que se derivan de acuerdos sociales y que se plasman en leyes escritas para regir la conducta a través del gobierno. Las informales son aquellas que evolucionan junto con el hombre como las costumbres, los hábitos y la cultura. Cfr. North, 1993, p. 14.

la falta de certidumbre respecto a la propiedad y, en el ámbito público, una noción perversa de la negociación política, lo que obstaculiza el desarrollo⁶.

En el título primero («Del objeto y aplicación de la ley»), se da a conocer los objetivos de las políticas, programas y acciones que para el medio rural corresponden al Estado. Cada objetivo es precedido de una descripción general de las acciones a realizar, cada una de ellas ligada a la operación de diversos programas (ver cuadro 1). El presupuesto público asignado al espacio rural tiene aproximadamente 150 programas en operación, más subprogramas, componentes, capítulos y proyectos estratégicos⁷.

Cuadro 1
Objetivos de la «Ley de desarrollo rural sustentable» (LDRS) de 2001

Objeto y aplicación de la ley	
Objetivos	Acciones
a) Bienestar social.	= Diversificación y generación de empleo.
b) Atención diferenciada a las regiones de mayor rezago.	= Incremento del ingreso.
c) Soberanía y seguridad alimentaria.	= Acción integral del estado.
d) Conservación de la biodiversidad y los recursos naturales.	= Transformación y reconversión productiva.
e) Multifuncionalidad de la agricultura: económica, social, ambiental y cultural.	= Desarrollo rural sustentable.
	= Impulso a la producción agropecuaria.
	= Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Fuente: elaborado sobre la base de la «Ley de desarrollo rural sustentable» de 2001.

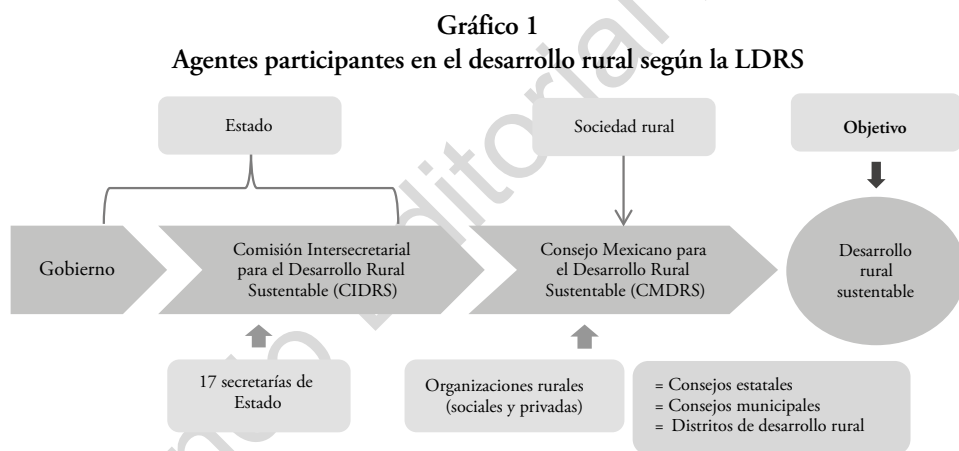
Teóricamente, con un objetivo general establecido por el Estado a través de la LDRS, el proceso que conduce al desarrollo parece armónico y unidireccional. Como fin último, el desarrollo rural sustentable no parece entrar en conflicto con ninguno de los agentes puesto que la naturaleza del Estado es llevar a la población

⁶ Los «derechos de propiedad» son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de las normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta; es decir, el marco institucional. Los «costos de transacción» son aquellos derivados de las transacciones de mercado y se incurre en ellos al hacer un intercambio. La «negociación» es una de las formas de interacción entre los agentes y hace referencia al debate e intercambio de opiniones más que al control político o el clientelismo. Cfr. North, 1993, p. 14.

⁷ «Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable» (PEC), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2013.

a su mayor bienestar; la del gobierno, crear leyes; y la de las organizaciones rurales, trabajar por el mejoramiento de su propio territorio (gráfico 1).

Sin embargo, debido a que en la fase práctica las estrategias que sigue cada uno de los agentes para llegar al objetivo difieren entre sí, los diversos intereses entran en conflicto unos con otros y la información no fluye con facilidad y gratuitamente en un mundo con muchos actores, el proceso está colmado de interacciones no afines a la coordinación; en consecuencia, el camino hacia el desarrollo rural sustentable, con todos los beneficios conocidos, no es sencillo y armónico. El papel de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)⁸ no se ajusta a lo establecido en la LDRS por la dificultad que entraña la organización de un mosaico de agentes hacia una meta particular nutrida por débiles incentivos para cooperar, consensar, el costo de generar e intercambiar información, la divergencia de intereses y una conducta individualista que lleva a cada participante a actuar bajo su propio beneficio⁹.



Fuente: elaborado sobre la base de la «Ley de desarrollo rural sustentable» de 2001.

⁸ El CMDRS se compone de 144 organismos, incluyendo las 17 secretarías públicas, organizaciones rurales privadas y sociales, comités sistema producto, integrantes del Congreso de la Unión e instituciones de investigación, todos ellos integrados sobre la base del sentido democrático del desarrollo, así determinado en la Constitución Política de México y la LDRS. Su tarea es trazar la política de desarrollo.

⁹ North hace una crítica a los supuestos de la economía clásica en relación al incumplimiento de algunos de sus supuestos, como el del individuo poseedor de información completa y gratuita que le permite actuar racionalmente. Mientras más nos alejemos de elecciones que entrañan actos personales y repetitivos para hacer elecciones que signifiquen intercambios «impersonales» y no repetitivos, aumenta la falta de certeza en cuanto a los resultados (la información tiene un costo, aumenta la incertidumbre). Cfr. North, 1993, pp. 32-38.

Desde la visión territorial del desarrollo rural, el proceso adquiere una complejidad singular en términos del nuevo compromiso institucional que exige por parte de los agentes. Ello implica una nueva orientación de las políticas públicas y la capacidad de llevarlas a cabo; pero, sobre todo, la construcción de una estrategia común que articule el trabajo de las secretarías integrantes de la CIDRS y del CMDRS¹⁰. Tal estrategia capaz de conectar los esfuerzos de todos los agentes y de unificar los programas para guiarlos a un solo objetivo es inexistente.

El desconocimiento de la estructura productiva, social y cultural de la sociedad rural impide el diseño de políticas diferenciadas acordes a las distintas realidades y la articulación de estas en una estrategia común. En la esfera gubernamental, esta dificultad se refleja en la ausencia de coordinación entre las dependencias públicas y en la baja concurrencia de los programas de gasto.

3. EL GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (LDRS)

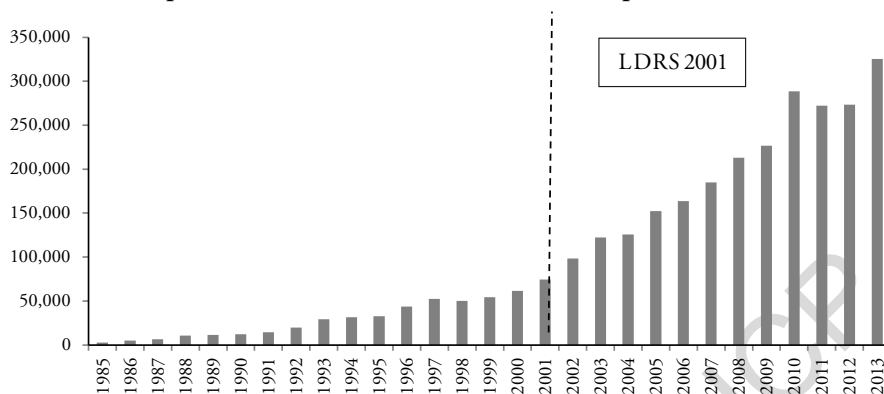
La doble naturaleza del gasto público (insuficiente respecto a las necesidades existentes, pero grande en términos de montos anuales incrementales) sugiere que, aún con la disciplina fiscal que caracteriza la política macroeconómica de México, el esfuerzo en cantidades de recursos monetarios ha sido grande, pero conlleva un alto costo de oportunidad si no se considera la eficiencia (gráfico 2).

¹⁰ Conceptualmente, los fundamentos del «enfoque territorial del desarrollo rural» expresan con claridad lo que se busca:

1. La dimensión territorial en oposición a la sectorial, así como a las funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo.
2. Los vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante y la relación entre desarrollo urbano y rural.
3. La complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones.
4. La función residencial de las áreas rurales.
5. La integración de las áreas rurales a los mercados y los procesos de globalización, lo que destaca la competitividad territorial frente a la puramente empresarial o sectorial.
6. El potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, etc.
7. La participación en las políticas y programas de desarrollo rural de los diversos agentes involucrados y la concertación entre ellos.

Cfr. FAO, 2003. Véase también Gómez, 2006.

Gráfico 2
Gasto público rural (1990-2012) en millones de pesos constantes



Fuente: Gómez, 2006, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (varios años) y *Diario Oficial de la Federación* (varios años).

Los aumentos del gasto no son alicientes automáticos del crecimiento —menos del desarrollo— y solo harán contribuciones significativas si mejoran su calidad. Uno de los trabajos de Aschauer relativos al gasto público en México sugiere mayor cuidado en la tasa de retorno social de cada partida de gasto; la omisión o poca importancia a este aspecto puede conducir a despilfarros, proyectos innecesarios o mal planeados y al sacrificio de planes realmente benéficos. La relación gasto público-desarrollo puede no ser estable si no se identifican los factores que frenan el impacto esperado¹¹.

El esfuerzo fiscal, visto en una tendencia creciente del gasto a partir de la entrada en vigor de la LDRS de 2001, priorizó los aumentos del gasto social para atender la pobreza rural, cuyo monto promedio anual, entre los periodos 1995-2000 y 2001-2006, aumentó en casi el doble, mientras que el del gasto destinado a programas productivos lo hizo en una proporción menor (cuadro 2)¹².

¹¹ En circunstancias donde el aumento del gasto es la política a seguir, Aschauer recomienda valorar la posibilidad de financiar tales aumentos con recursos provenientes de los ingresos fiscales más que del endeudamiento. A pesar de que la deuda es uno de los recursos de financiamiento público, su contratación excesiva representa un riesgo para las finanzas gubernamentales y un problema de eficiencia en el diseño de los programas sociales. Cfr. Aschauer, 1998.

¹² Esto bajo el esquema de recomposición del gasto global que experimentó reducciones con las reformas económicas de 1982. Es decir, el gasto social incrementó su participación porcentual en el total de gasto rural, pero redujo al mismo tiempo los fondos para otros renglones; su mayor participación se dio en un contexto de un gasto total contraído.

Cuadro 2
Orientación genérica del gasto para el desarrollo rural sustentable
en millones de pesos constantes

	Promedio anual	
	1995-2000	2001-2006
1. Total gasto productivo	62 433,10	70 573,90
1.1. Programas productivos generales	48 455,30	57 608,60
1.2. Programas productivos para productores en transición	13 977,90	12 965,30
2. Acciones para atender la pobreza rural	39 222,20	64 300,50
2.1. Desarrollo del patrimonio	14 793,80	27 441,50
2.2. Desarrollo de capacidades	24 196,30	33 323,80
2.3. protección social	232,10	3535,30
3. Total gasto para fomentar el desarrollo rural sustentable (1+2)	101 655,40	134 874,50

Fuente: presupuesto de egresos de la federación, 2007.

En millones de pesos, la vertiente social es la que ha tenido los mayores incrementos; la vertiente económica y la de infraestructura fueron de las más sobresalientes después de la social; la económica concentra los programas relativos a la inversión productiva (equipamiento, desarrollo de tecnología, desarrollo de capacidades); la de infraestructura, los programas hidroagrícolas, hidráulicos, de caminos rurales, entre otros.

En porcentajes, la participación promedio de la vertiente económica, entre 2006 y 2013, fue de 22,7%; la de la social, de 20,2%; y la de infraestructura, 20,4%. En orden de importancia, le siguieron la educativa (12,7%) y la de salud (11,2%) (cuadro 3).

Este primer comportamiento del gasto sugeriría una fuerte orientación social alineada a los objetivos de la LDRS. A simple vista, se estaría cumpliendo íntegramente con la función redistributiva del presupuesto al priorizar la inversión en programas sociales. Sin embargo, esta visión no es correcta, ya que existe una falta de correspondencia entre las cantidades de gasto y los efectos reales en la desigualdad y la pobreza.

Cuadro 3
Participación porcentual promedio de las vertientes del gasto público rural

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Financiera	0,9	0,9	1,6	1,3	1,1	1,2	0,8	0,9	1,1
Económica	25,5	27,3	26,1	24,6	21,9	20,3	17,3	18,6	22,7
Educativa	17,5	14,7	13,3	12,0	11,5	11,4	10,9	9,9	12,7
Medio Ambiente	4,1	7,0	6,5	5,9	6,2	5,9	5,2	4,5	5,6
Laboral	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	1,2	2,0	0,7	1,1
Social	14,0	11,9	16,3	18,5	20,7	24,9	27,3	28,0	20,2
Infraestructura	17,7	19,0	20,6	22,0	23,2	21,3	19,3	20,1	20,4
Salud	11,1	12,1	9,3	9,2	10,2	10,2	13,7	14,1	11,2
Agraria	1,2	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7
Administrativa	6,9	5,5	4,9	5,0	3,8	3,1	3,0	2,8	4,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

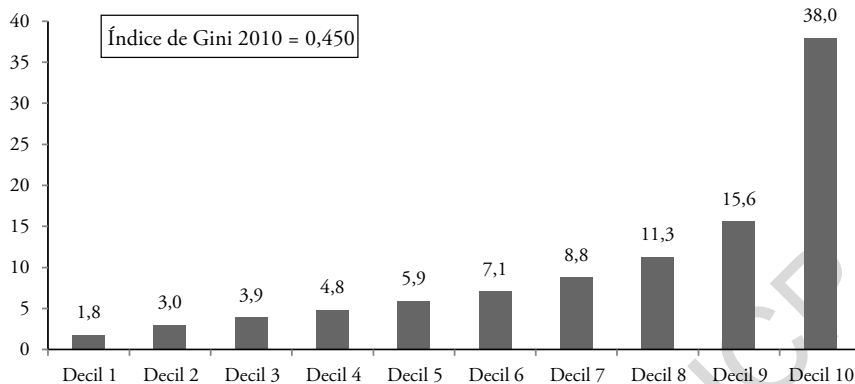
Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados; y proyecto de presupuesto de egresos de la federación (varios años).

Para determinar la calidad redistributiva del gasto, es preciso revisar los programas en operación y los impactos que tienen en la estructura social. Bajo la visión de las causas relacionales que explican la pobreza como una situación de exclusión social que abarca más que solo carencias materiales monetarias (Iguíñiz, 2014), la política presupuestaria no debería terminar su función redistributiva con solo aumentar el gasto (o, en este caso, en el entorno de astringencia presupuestaria, favorecer el gasto social y no otros renglones). La verdadera causa de la pobreza es la ausencia de oportunidades y la transmisión de esa experiencia a las generaciones futuras (ciclo de reproducción de la pobreza).

El dato que contrasta cantidades y resultados es que la orientación del gasto hacia la vertiente social ha tenido impactos modestos en la reducción de la desigualdad rural. El índice de Gini rural pasó de 0,453 a 0,450 entre 1989 y 2010 (mientras que el nacional pasó de 0,536 a 0,481). El décimo decil de la población rural (el más rico) concentra un promedio de 38% del ingreso rural; el primero (el más pobre), 1,8% (gráfico 3)¹³.

¹³ El índice de Gini es una medida para estimar la desigualdad social, donde cero equivale a equidad absoluta y uno, a inequidad absoluta. En México, el análisis de la distribución del ingreso se hace generalmente por estratos de población, de acuerdo a su nivel de pobreza. Así, se tiene cuando

Gráfico 3
Distribución del ingreso rural (1989-2010) (promedio por deciles)



Fuente: Cepal Stat.

En cuanto a pobreza como resultado de la desigualdad, el 66,8% de la población nacional en pobreza extrema reside en las zonas rurales y es altamente dependiente de las transferencias públicas. El formar sujetos autogestivos de su propio desarrollo brindándoles los medios para desarrollar sus propias capacidades e incidir en su entorno es todavía un componente débil de la política pública. El porcentaje de población rural en pobreza multidimensional pasó de 62,4 a 64,9% entre 2008 y 2010 (Coneval, 2009, pp. 15-22).

Plasmada en los Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, particularmente, en los Informes de Desarrollo Humano, la visión del fomento a las capacidades humanas en México se fortaleció en los noventa enriqueciéndose con los aportes de Sen respecto al desarrollo como un conjunto de libertades individuales que, apoyadas en gran parte por los bienes básicos provistos por el Estado, favorecen la formación de capacidades productivas, sociales, políticas, profesionales y humanas necesarias para la superación de la pobreza.

En ese contexto y bajo principios de focalización de la política de desarrollo social, surgió el programa de desarrollo humano «Oportunidades». De acuerdo al decreto de creación del programa:

Oportunidades tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de

menos diez grupos (cada uno equivale a un decil poblacional) entre los que se estima la parte del ingreso nacional que les corresponde.

contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida (Sedesol, 2002).

La política social después de la crisis de 1995 en México puso en el centro del debate si las políticas sociales deberían ser solo subsidiarias de la política económica y, por tanto, paliativas de los efectos de la misma o si deberían considerarse como una parte integrada de la política económica con enfoque de desarrollo¹⁴.

El programa «Oportunidades» se vio influido por las dos visiones. En primer lugar, fue parte de la respuesta para atender la pobreza extrema que, dos años antes de su surgimiento, tuvo uno de los mayores incrementos en el rubro alimentario (relacionado de manera directa con la severidad de la pobreza). Producto de las medidas de ajuste y de la crisis de 1995, el número de personas en pobreza alimentaria pasó de 13 a 19 millones entre 1994 y 1996 (Coneval); pero, en términos de política pública de largo plazo, fue uno de los medios para romper el círculo intergeneracional de la pobreza que se presenciaba con mayor rigor en las zonas rurales.

«Oportunidades» empezó a operar a partir de tres componentes como un esfuerzo por concentrar en un solo programa los funcionamientos básicos a partir de los cuales una persona puede desarrollarse normalmente, pero que representan carencias severas en el grupo de pobres:

1. Educativo: becas escolares y apoyos para útiles escolares desde tercero de primaria hasta tercero de preparatoria y desde primero de primaria en zonas rurales, condicionados a la asistencia a la escuela.
2. Salud: paquete básico garantizado de salud a todos los miembros del hogar; y educación en higiene, nutrición y salud.
3. Alimentario: transferencias monetarias (alimentación, vivir mejor y adultos mayores); y suplementos alimenticios a niños y mujeres embarazadas o en lactancia (Coneval, 2013b).

Las bases para la instrumentación de estos tres componentes requirieron de la coordinación entre los tres órganos titulares: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Salud (SS) y Secretaría de Educación Pública (SEP). «Oportunidades» fue el primer programa que fomentó la concurrencia de fondos al interior del gobierno antes de que en la LDRS de 2001 se marcara expresamente

¹⁴ Desde una visión crítica, alguna literatura plantea que los programas sociales instrumentados a partir de la crisis de 1982 en México fueron mecanismos para disminuir las tensiones sociales que surgirían con las medidas de ajuste macroeconómico y la implantación de un modelo neoliberal en los países latinoamericanos. Cfr. Mattar, 2000.

como uno de los principios de la ejecución del gasto público y que actualmente se sigue como una de las recomendaciones centrales para la eficiencia presupuestaria.

Los componentes de alimentación, salud y educación, por su naturaleza, de satisfactores básicos se tornaron en significativos para una población rural con elevada marginación y pobreza extrema. Bajo la noción de desarrollo aportada por Sen, se pondría énfasis en lo que el programa «Oportunidades» produce en las personas: las capacidades básicas que les brindan la posibilidad de ser y hacer. Significaría evaluar sus efectos de largo plazo o su capacidad de interrumpir la transmisión de la pobreza entre generaciones.

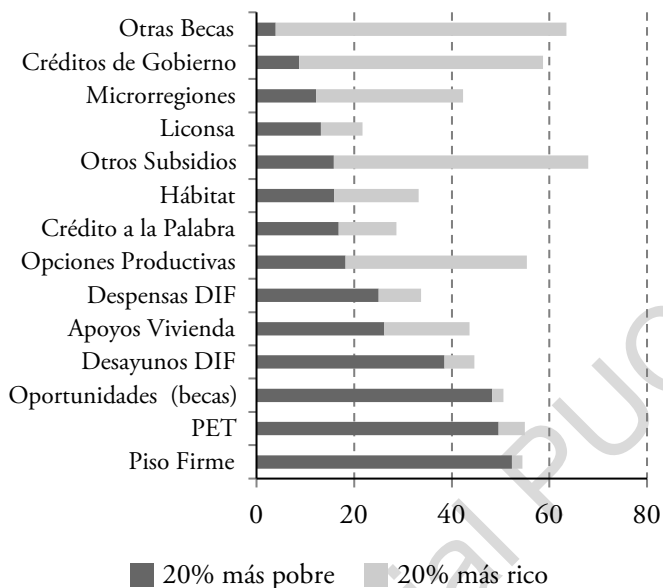
La principal crítica a la focalización de «Oportunidades» (en contraposición a la universalidad de la política) es que, en el largo plazo, profundizaría la desigualdad entre los pobres aun cuando en el corto generara efectos redistributivos positivos. Bajo esa lógica, su operación forzaría al respaldo de un conjunto de programas complementarios (empleo, adultos mayores, capacitación, acceso a tecnologías, etc.) que disminuyeran la dependencia hacia el apoyo y permitieran la inserción de las familias beneficiarias a procesos de desarrollo verdaderamente autónomos (Arriaga & Mathivet, 2007).

La población en pobreza extrema es altamente dependiente de los ingresos por transferencias públicas, componente que «Oportunidades» también incorpora (representan el 18% del ingreso del 20% de la población más pobre) y, para reducir esa dependencia, el mejoramiento de capacidades básicas en salud, educación, nutrición, servicios sanitarios, vivienda, al igual que la estabilidad en entorno laboral y macroeconómico, tienen que operar armónicamente.

«Oportunidades» cubre el 20% de los hogares más pobres y con ello muestra una focalización de tipo progresivo: favorece a quienes menos tienen (gráfico 4). Con ese argumento y en un debate más amplio sobre los perjuicios de la injerencia del Estado en temas sociales, el programa no necesariamente estaría generando incentivos perversos al empleo (desincentivos a emplearse) en una población con escasez, pero que, incluida en el apoyo, tendría la posibilidad de acrecentar su formación escolar y mejorar su estado nutricional, para posteriormente ingresar al mercado laboral con mayores capacidades individuales¹⁵.

¹⁵ La crítica a la intervención del Estado en programas sociales es ampliamente expuesta por autores como Milton Friedman quien, en su libro *Libertad de elegir*, haciendo una reseña del desplazamiento de la libertad individual como principio filosófico y práctico y la intromisión del Estado en la protección social en la primera mitad del siglo XX, menciona: «El énfasis en la responsabilidad del individuo sobre su propia suerte fue reemplazado por el énfasis en el individuo como un peón dominado por fuerzas más allá de su control. El punto de vista de que el papel del Estado consiste en servir de árbitro para impedir que los individuos luchan entre sí, fue reemplazado por la concepción del Estado como padre que tiene el deber de obligar a algunos a ayudar a otros [...]»

Gráfico 4
Participación del 20% más pobre y del 20% más rico en los programas dirigidos



Fuente: PNUD, 2011.

Una característica de «Oportunidades» es su funcionamiento como una «transferencia condicionada»: el apoyo se otorga previo compromiso de las familias de invertir el recurso en cada rubro de los tres componentes. De esa manera, se hace partícipes a los beneficiarios en la operación y éxito del programa; en términos de eficiencia pública, se presenta una primera ventaja relacionada con la certeza del uso del subsidio por las familias beneficiarias en las materias determinadas por el gobierno¹⁶. Con apoyo en la concepción de Sen, esta característica es congruente con hacer a un sujeto más activo de su propio desarrollo involucrándolo directamente con la satisfacción de sus carencias, a la par que disfruta de un apoyo gubernamental.

Al respecto, Sen comenta que la eficacia instrumental de algunos tipos de libertad para fomentar otros (alimentación, salud y educación, por ejemplo) es un poderoso complemento de la importancia intrínseca de la libertad humana. Las oportunidades sociales para recibir educación y asistencia sanitaria, que exigen la intervención del Estado, complementan las oportunidades individuales

Cada vez más, el Estado se ha entregado a la tarea de quitar a algunos para dar a otros, en nombre de la seguridad y de la igualdad» (Friedman & Friedman, 1980, pp. 20-21).

¹⁶ Los beneficiarios del programa están obligados a presentar los comprobantes respectivos de asistencia a las consultas médicas, conferencias de salud y nutrición, así como de los niños a la escuela, para continuar recibiendo el apoyo.

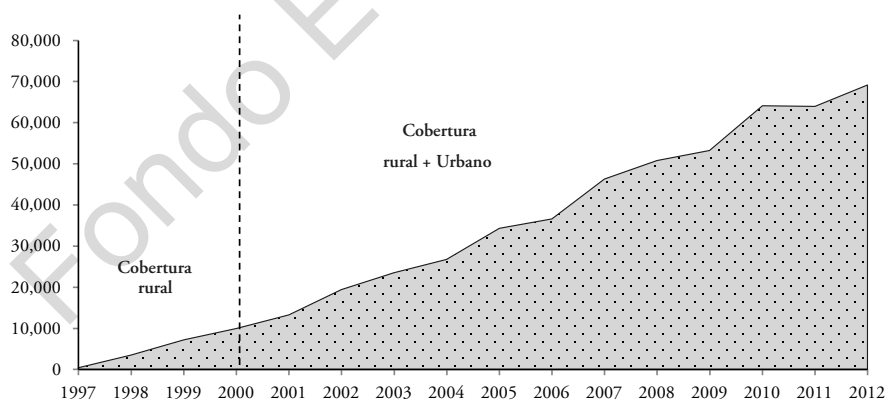
para participar en la economía y en la política, y contribuyen a fomentar las propias iniciativas en la superación de las respectivas privaciones (Sen, 2000).

La pobreza rural es privación y exclusión social si, por la carencia de satisfactores para reforzar sus libertades, la población está imposibilitada de participar en su propio entorno, alimentándose, educándose, cuidando de su salud satisfactoriamente e involucrándose de manera activa en las decisiones que afectan a su comunidad. La conexión entre los «funcionamientos» más básicos (como la alimentación, la salud y la educación) con los más complejos (como la motivación, el autorespeto y la autoconfianza) integran el todo de las condiciones para el desarrollo de las capacidades de los individuos. La pobreza rural no es solo un indicador contable. Las carencias materiales son consecuencia de una participación social incapaz de asegurar el sustento mínimo (Cfr. Tubino, Romero & González, 2014).

En cantidades, el presupuesto ejercido en «Oportunidades» creció rápidamente a partir de su primer año de operación en 1997 y en particular del año 2000 (gráfico 5). En un inicio, nació exclusivamente para los pobres rurales; después del año 2000, su cobertura integró a las familias urbanas, lo que explica en parte el aumento del presupuesto a partir de entonces. Pero a pesar de la incorporación de las familias urbanas al programa, la mayor parte del gasto se orientó a cubrir preeminentemente a las zonas rurales, atrayendo estas un 81% del gasto total.

Gráfico 5

Presupuesto total ejercido en «Oportunidades» (1997-2012) (apoyo monetario y en especie) en millones de pesos constantes



Fuente: elaborado sobre la base del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval). Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

Entre 1997 y 2013, «Oportunidades» estuvo sujeto a evaluaciones periódicas de distinta naturaleza. De las institucionales, avaladas por el Coneval, existen:

veinticinco específicas de desempeño, seis específicas, nueve complementarias, cuatro de consistencia y resultados y una de impacto (45 en total)¹⁷.

De manera general, los impactos del programa en la población rural beneficiada se reflejan en una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana (en el área rural, las condiciones de pobreza hacen que los niños posterguen su ingreso a la primaria aún con 6 años cumplidos)¹⁸; y en que los niños de 24 a 71 meses de edad (2 a 6 años) crezcan en promedio 0,67 cm más que los niños de localidades no beneficiarias con «Oportunidades», lo que se explica por el componente de nutrición, alimentación y salud del programa.

En migración campo-ciudad y México-otros países, como uno de los temas más relacionados con la pobreza como causa (y en el que concurren otros programas además de «Oportunidades»), no se han tenido impactos significativos, lo que puede comprenderse ante la falta de una estrategia de desarrollo rural capaz de encauzar a la totalidad de programas (Sedesol, 2012).

Con un deterioro significativo en su capacidad de llegar al 20% de la población más pobre, la situación de la política de transferencias en México se ve favorecida por los apoyos de «Oportunidades» que tienen una distribución progresiva y un error de focalización reducido. Sin embargo, a pesar de sus efectos positivos en los componentes de salud, nutrición y educación, no se puede hablar de grandes avances en la disminución de la pobreza.

No hay estudios que estimen impactos de «Oportunidades» sobre la productividad en el sentido de que, una vez incluidos en el programa, los niños y jóvenes sean más productivos en la actividad económica donde se desempeñan y que puedan obtener un mejor ingreso (uno de los medios más importantes en el acceso a los bienes). El marco teórico que envuelve a «Oportunidades» estipula un efecto de largo plazo en función de la mejor nutrición y mayor educación de las familias beneficiadas. Pero la evidencia no da resultados vigorosos para concluir que el programa tiene impactos significativos en la formación de capital humano en edades tempranas, el desarrollo de capacidades de los beneficiarios y la probabilidad de salir de la cadena de pobreza.

¹⁷ Las «específicas de desempeño» muestran el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas sociales; las «complementarias» son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño; las de «consistencia y resultados» hacen un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados y su finalidad es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas; las de «impacto» buscan medir los impactos atribuibles a la operación de los programas. Obtenido de: <<http://www.coneval.gob.mx>>.

¹⁸ En México, la edad para iniciar la etapa de educación primaria es de 6 años. La etapa preescolar inicia a los 3 años.

Los contrastes entre cantidades de gasto destinadas al programa y resultados corrobora lo que el informe del año 2009 del Banco Mundial concluyera respecto a México: el presupuesto destinado a las zonas rurales representa un esfuerzo fiscal importante, no hay sesgo urbano en el gasto público rural (en el sentido de que el gasto per cápita urbano sea mayor al rural); por lo tanto, los impactos esperados del gasto público tendrían que ser más visibles en cuanto a la reducción de la pobreza y, sobre todo, de la ruptura de su ciclo de reproducción que sigue presente en las zonas rurales.

4. CONCLUSIONES

Los siguientes apartados ilustran la situación del medio rural mexicano:

1. La participación del sector agropecuario en el producto nacional es del 4%, una cifra que refleja problemas de productividad y de estancamiento por más de cuatro décadas. Su efecto en el desarrollo humano es la privación de uno de los bienes básicos en la satisfacción de necesidades: el ingreso.
2. El índice de Gini rural se ha mantenido sin cambios importantes. El nacional pasó de 0,536 a 0,481; el rural, de 0,453 a 0,450 entre 1989 y 2010. La desigualdad que persiste reproduce las carencias sociales de pobreza multidimensional: difícil acceso a los servicios educativos, de salud y vivienda e ingreso insuficiente o demasiado bajo para vivir dignamente. Estas, a su vez, retroalimentan la marginación y la permanencia de la desigualdad.
3. La incidencia de la pobreza alimentaria es más marcada en las zonas rurales que en las urbanas, lo cual significa que las personas que no cuentan con los recursos monetarios para adquirir los alimentos necesarios para subsistir están concentradas en las localidades rurales y conforman el subgrupo mayoritario de personas en pobreza extrema. Se estima que el 60,7% de la población mexicana en pobreza extrema reside en las zonas rurales, es la más vulnerable a las crisis y su dependencia hacia los programas de transferencias gubernamentales es elevada¹⁹.

¹⁹ La canasta alimentaria es el conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Estos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes. El valor de la canasta alimentaria rural, según el Inegi y la Cepal, incluye: cereales y derivados, carne, leche y derivados, huevo, aceites y grasas, tubérculos y raíces, leguminosas, verduras, frutas, azúcares, alimentos procesados y refrescos envasados. Cfr. Coneval, 2010.

4. En esas condiciones, puede concluirse que las políticas de gasto público para atender la pobreza rural en México adolecen de impactos significativos para poder hablar de una ruptura en el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza. Como consecuencia, la provisión de libertades instrumentales a través de los programas de gasto no ha sido efectiva a pesar de los crecientes recursos destinados a las zonas rurales.
5. El marco legal institucional para definir la política de desarrollo rural existe. Está plasmado en la LDRS; sin embargo, la puesta en práctica de los preceptos ahí establecidos enfrenta obstáculos de diversa índole para lograr lo que se ha propuesto. En términos de la teoría de las instituciones, la LDRS no representó un «cambio institucional» genuino. La interpretación, en ese sentido, es que no basta el cambio tecnológico para crear un esquema de desarrollo incluyente y socialmente aceptable (North, 1993). Las instituciones son fundamentales, pero la publicación de nuevas leyes no garantiza su cumplimiento: aunque las normas formales puedan cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales (costumbres, tradiciones, conductas) se vuelven una barrera. El cambio institucional involucra «incursiones decisivas» en las fortalezas de las normas informales que limitan el impacto de las formales buscando erradicar modelos de conductas erróneas arraigadas por largo tiempo, lo cual no es gratuito y de corto plazo.
6. El desarrollo humano como proceso de mejoramiento de las capacidades integrales del sujeto está atascado en una política pública difusa y de gasto creciente sin un análisis de raíz en el diseño de programas y de sus resultados, lo que reduce la eficacia instrumental del gasto público en la promoción del crecimiento y la redistribución del ingreso nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez López, Margarita & Gonzalo Chapela (coords.) (2007). *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de tierras*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) / H. Congreso de la Unión.
- Arriagada, Irma & Charlotte Mathivet (2007). *Los programas de alivio a la pobreza: los casos de Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores* (Documento 134). Chile: Cepal, ONU.
- Aschauer, David Alan (1998). *Public investment and economic growth in Mexico* (Policy Research Working Paper 1964, agosto). México: The World Bank.

- Banco Mundial (2009). *Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural* (Informe 51902-MX). Washington: Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Mundial. Disponible en: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/973051468057259796/pdf/519020ESW0P10110Spanish00PER0Dec016.pdf>>.
- Bartra, Roger (1975). *Caciquismo y poder político en el México rural*. México: Siglo XXI.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2010). *Cambio de base del Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus efectos en la medición de la pobreza*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2013a). *Esquema General de la Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2019*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2013b). *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013*. México: Coneval.
- De Grammont, Hubert (2009). La nueva estructura ocupacional en los hogares rurales mexicanos. En Hubert De Gramont & Luciano Martínez (coords.), *La pluriactividad en el campo mexicano* (pp. 273-307). México: Flacso.
- Friedman, Milton & Rose Friedman (1980). *Libertad de elegir*. México: Grijalbo.
- Gómez, Luis (2006). *Análisis integral del gasto público agropecuario en México*. México: FAO / Sagarpa. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/25/analisis_%20integral_del_gasto_publico.pdf>.
- Iguíñiz, Javier (2014). Inclusión/exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano. En Fidel Tubino, Catalina Romero & Efraín González, *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia y poder* (pp.17-34). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Mattar, Jorge (2000). Inversión y crecimiento durante las reformas económicas. En Fernando Clavijo, *Reformas económicas en México 1982-1999* (pp. 156-256). México: Estrategia y análisis Económico / Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novelo, Federico (1997). *Invitación a Keynes*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Fondo de Cultura Económica.

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO / Banco Mundial. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-y4524s.pdf>>.
- Pineda, Marcela (ed.) (1996). *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de la UNAM / Plaza y Valdez.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Informe sobre desarrollo humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*. México: PNUD.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2002). Decreto de Creación de Oportunidades. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2012). *Evaluación de consistencia y resultados 2011-2012*. México: Coneval / Sedesol.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Sepúlveda, Sergio (1999). *Territorio, agricultura y competitividad* (serie de Cuadernos Técnicos, 10). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Serrano Sánchez, Jesús Antonio (2001). *La naturaleza ética de las políticas públicas*. México: Universidad Pontificia de Chile.
- Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Sinacatri) (2007). *Programa Nacional de Capacitación Rural Integral 2007-2012*. México: Sinacatri. Disponible en: <http://www.inca.gob.mx/pdfinca/Programa_Nal_Cap_Rural_Int2007-2012.pdf>.
- Tello, Carlos & Jorge Ibarra (2012). *La revolución de los ricos*. México: Facultad de Economía de la UNAM.
- Torres Carral, Guillermo (2008). La ley de desarrollo rural sustentable y el campo mexicano. *Revista de Geografía Agrícola*, 40, 55-72.
- Tubino, Fidel, Catalina Romero & Efraín González (2014). *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencia y poder*. Lima. Fondo Editorial PUCP.