



APOYANDO AL NEO-DESARROLLISMO: INTENCIONES DE CONVERSIÓN DE DINERO EN CAPITAL HUMANO

Supporting Neo-developmentalism: aims of converting of money into human capital

Andrés Dapuez

CONICET Argentina

afdapuez@gmail.com

Resumen:

En este trabajo, reconstruyo los contextos históricos en los que se implementaron el programa de transferencias monetarias condicionadas denominado sucesivamente *Progresas-Oportunidades-Prospera*. Infero hipótesis sobre sus objetivos, en el marco de un proceso de un ajuste estructural de muy largo plazo, iniciado por el programa de transferencias monetarias incondicionadas *Procampo*. Ambos programas apoyarían:

- a. una constante migración del campo a las ciudades,
- b. la conversión los hijos de campesinos a nuevas actividades económicas; y,
- c. la producción de nuevas subjetividades.

Dejando de lado en este artículo las distintas apropiaciones de los dineros de dichas transferencias monetarias, describo aquí cómo una emergente cultura del monetarismo promueve la inminente conversión de dinero en capital humano.

Palabras clave: Dinero – Transferencia monetaria – Desarrollo humano – Capital humano.

Abstract:

In this paper, I reconstruct the historical contexts into which the conditional cash transfer program called *Progresas-Oportunidades* was implemented. I infer hypothesis about the objectives of their implementation within the framework of a very long term process of structural adjustment, initiated by the unconditional cash transfer program *Procampo*. Both programs seem to have supported:

- a. a steady migration from the countryside to the cities,
- b. convesion peasants' children to new economic activities; and,
- c. production of new subjectivities.

Leaving aside in this article the various appropriations of monies from these cash transfers, I describe here how economics has created and promoted a culture of monetarism that promotes the imminent conversion of money in human capital.

Keywords: Money – Cash Transfer – Human development – Human capital.

Introducción a una cosmología de la política de transferencias monetarias en México

En 1997, sólo existían tres países en toda América Latina que hubieran implementado transferencias monetarias condicionadas (TMC) (Lavinás 2013: 84). Si bien existen algunas diferencias entre las TMC de la región, la mayoría sigue el mismo esquema básico iniciado por Progresá (en el año 2002 el gobierno de Vicente Fox cambia su nombre a *Oportunidades* y en el 04 de septiembre de 2014 el presidente Peña Nieto nuevamente modifica su nombre a *Prospera*). A pesar de que *Progresá* es considerado el programa modelo a partir del cual se recomiendan e implementan otros programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en todo el mundo, su creación está relacionada con el programa de Transferencias Monetarias Incondicionadas (TMI) Procampo y con el contexto histórico en el que ambas se idearon. Al describir antecedentes históricos y políticos de ambos programas, este artículo intenta demostrar que, en primer término, las transferencias monetarias se implementaron para hacer posibles políticas concretas de "ajuste estructural". Este objetivo luego se postergará a mayor plazo con la incorporación parcial del "capability approach" de Amartya Sen (1985; 1999 y que Agudo Sanchíz data a principios de la década del 2000).

Una cronología de las políticas de transferencias monetarias (TM) en México permitirá identificar y comparar diferencias y continuidades de objetivos de las políticas precedentes, como el programa *Pronasol*, en los programas *Procampo* y *Progresá*. Lejos de una denuncia simplista de los efectos corrosivos del dinero en vínculos sociales prístinos, este artículo intenta describir las nuevas formas de la intervención que el estado nacional mexicano propuso para resolver el problema de la pobreza a los organismos multinacionales. Estos, animados por cierto conocimiento experto denominado comúnmente "monetarismo", ahora se ofrecen ahora como "tecnología móvil" (Ong 2007) o "racionalidades viajeras" (Craig y Porte 2006) en todo el planeta.

La investigación etnográfica en la que se basa este texto fue llevada a cabo en el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), en Washington D.C., en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y sus dependencias en las ciudades de México, Mérida y Valladolid, y en un pueblo indígena del estado de Yucatán entre los años 2003 y 2011. El periodo total de la misma fue de 26 meses y estuvo financiada por la Comisión Fulbright, la National Science Foundation, Tinker Foundation y la Universidad Johns Hopkins. Las técnicas de recolección de datos más utilizadas fueron las entrevistas en profundidad con funcionarios y receptores de Procampo y Oportunidades, observación participante y análisis bibliográfico de documentos de los antes mencionados programas.

La tercera generación de desarrollo rural

La primera generación de programas de desarrollo rural en México se inició en la década de 1960 cuando, siguiendo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el gobierno mexicano redirigió recursos al "campesino empobrecido" o a los "campesinos pobres" para la industrializarlos y para enfrentar las crisis agrícolas recurrentes. Bajo la influencia ideológica de la "reforma agraria integral" y la "revolución ver-

de", ambas reacciones y alternativas a las revoluciones comunistas, y sobre todo a la influencia cubana en el continente, el Estado mexicano promovió una serie de medidas denominadas "extensionismo". Estas no sólo incluían la "extensión" de los conocimientos, el capital y la tecnología, del estado a su población, sino también la distribución del suelo vacante. Se anunciaba como solución de la pobreza rural en el presente y en un futuro próximo. Mientras, el proceso de industrialización se llevaría a cabo. En 1982, sin embargo, el presidente De la Madrid hizo un giro definitivo. Privatizó 500 empresas públicas e inauguró el así llamado "periodo neoliberal".

El 2 de diciembre de 1988, la segunda generación de programas para el desarrollo mexicano surge con PRONASOL, o el Programa Nacional de Solidaridad. En ese momento, PRONASOL consistía principalmente en transferencias en especie (alimentos, asistencia sanitaria, etc.) y representó un fuerte gasto en los pobres. El mismo hizo posible una reformulación radical del Estado mexicano. En 1995 Gledhill ya interpretaba al PRONASOL como una estrategia para fortalecer la relación entre sus beneficiarios y el líder del gobierno (1995: 50). A través del mismo programa Salinas pretendió la remodelación de las viejas prácticas clientelistas y paternalistas del PRI. El programa, tal como lo implementó el gobierno, buscó evitar intermediarios y potenciar una nueva relación clientelar, entre ciudadanos pobres y el presidente (Gledhill 1995: 50; Agudo 2011: 236). Este objetivo se continuaría con *Procampo* y *Progresas*. Según Molineaux, el *Pronasol*,

"[f]ue diseñado por el gobierno de Salinas para compensar las consecuencias políticas de los años de ajuste y reavivar el apoyo político al PRI. Según Molinar y Weldon (1994), las prioridades regionales del Pronasol fueron desarrollados con tres objetivos en mente: premiar a los leales del PRI, reconvertir simpatizantes del PRD y castigar a los partidarios del PAN (en Rocha Menocal 2001: 524). Tales maniobras dan los resultados esperados por el partido en el poder, pero el programa se desacredita. Cuando Zedillo asumió la presidencia, reemplazó *Pronasol* con *Progresas*, alegando que su nuevo programa de lucha contra la pobreza no tenía una agenda política (Rocha Menocal 2001: 513). Aunque alguna distorsión política continua, se reduce mucho, y el PRI pierde las elecciones de 2000 contra el partido opositor PAN. *Oportunidades* ha tratado de distanciarse de esta historia de clientelismo político con mensajes de campaña pública, en los que se afirma que la protección social es un derecho y que la lealtad no se debe a ningún partido político". (Molineaux 2006: 443)

Durante la presidencia de Salinas, se estableció una nueva relación directa pero lejana entre ciudadanos mexicanos pobres y sus presidentes. A pesar de la distancia evidente que *Progresas/Oportunidades/Prospera* han puesto con el clientelismo partidario, haciendo campaña sobre la protección social como un derecho ajeno a las lealtades a los partidos políticos, el presidente y los beneficiarios de dichos programas se vinculan directa pero lejanamente a través del dinero transferido. Esta relación, que surge con la tercera generación de programas de desarrollo, no puede ser descrita como clientelismo de partido, pero sí como clientelismo político institucional a-partidario. La tercera generación de programas de desarrollo, surgida en los años 90 con las TM, tiene como principal objetivo hacer posible ajustes estructurales profundos, destinados a integrar a México con la zona de Libre Comercio de Norte América. Mientras distancian a los ciudadanos de la participación política partidaria que se objete en reclamos sectoriales, las TM instauran una temporalidad de permanente transición económica. En este contexto surgen *Procede* y *Procampo* en 1993, y *Progresas* en 1997. Estos programas continúan con estos u otros nombres (rebautizados como *Oportunidades* en 2002 y *Prospera* en 2014) indefinidamente.

La Conversión de Procampo

De acuerdo con el artículo primero del decreto presidencial que creó Procampo, éste es un programa creado "para transferir recursos para apoyar la economía de los productores rurales" (Procampo 1994). Más específicamente, el programa no se implementa para promover la productividad rural, sino para apoyar la transición hacia un futuro próximo en el que "los precios serán determinados por el mercado, sobre la base de sus referencias internacionales" (*Procampo* nd).

Durante el ciclo primavera-verano de 1994, los agricultores con derecho a *Procampo* recibieron MXN \$ 330 por hectárea, cantidad que aumentó a MXN \$ 350 para el ciclo otoño-invierno del mismo año (alrededor de US \$ 107 y US \$ 113, respectivamente, utilizando el tipo de cambio del 1 de enero de 1994)¹. Los beneficiarios iniciales incluían a 3,3 millones de productores de maíz, frijol, sorgo, trigo, arroz, soja y algodón. Cuando el precio del maíz se redujo alrededor de 45%, casi 3 millones de pequeños productores agrícolas se quedaron sin ninguna posibilidad de comercializar sus cultivos fuera de sus pueblos y aldeas. En este contexto la mayoría de ellos abandonaron sus residencias rurales; algunos vendieron sus porcentajes de tierra ejidal y buscaron otra forma de vida en las ciudades. En este contexto, el sistema de comercialización que ayudaba a los pequeños productores a vender su maíz, la Comisión Nacional para la subsistencia de los Pueblos (*Conasupo*) fue desmantelado. El proceso de cierre de la *Conasupo* comenzó en 1980 y terminó en 1999. El sistema de precios garantizados, ideado en 1962 para proteger la viabilidad de los cultivos de pequeños productores y también para proteger el poder adquisitivo de los consumidores de bajos ingresos terminaba definitivamente cuando México se incorporaba al TLCAN.

Una de las condiciones para la firma de esos Acuerdos de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) fue acabar con cualquier tipo de "subvención" que pudiera distorsionar la formación de precios. Dado que *Procampo* era considerado como "desacoplado" de la producción agrícola, es decir, que no puede ser considerado como un incentivo a la producción, su principal objetivo manifiesto fue sustituir el esquema de precios garantizados para apoyar la transición a un futuro de libre mercado que el TLCAN prometía. En palabras del mismo decreto, dicha transición partía de un modelo anticuado de explotación agrícola hacia "modos de producción basados en principios de eficiencia y productividad" (*Procampo* 1994). México, Estados Unidos y Canadá negociaron la eliminación gradual de los aranceles en 15 años, para el maíz, los frijoles secos y la leche en polvo. Al igual que dichos aranceles, *Procampo* sólo tenía que extenderse desde enero 1994 hasta enero de 2008, 15 años, sin embargo *Procampo* continúa pagándose.

Los economistas del BID que entrevisté sugirieron que el principal objetivo del *Procampo* fue apoyar la incorporación de México al TLCAN. Concretamente, que *Procampo* fue creado para permitir el desmantelamiento de los esquemas de subsidios agrícolas en contextos de ajuste estructural. Aunque este objetivo no se hizo explícito en los documentos del programa, *Procampo* se concibió, reconocieron, como una asistencia financiera destinada a aliviar socialmente la carga que los ajustes implicaban para la población. Como Appendini ha señalado, los objetivos de *Procampo* no fueron solamente económicos, sino, sobre todo, políticos y sociales (1998: 31).

El estado condiciona sus transferencias en efectivo

Mientras que Salinas de Gortari estaba implementando *Procampo* para allanar el camino hacia los acuerdos del TLCAN, Santiago Levy, otro miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) trabajaba en el mismo contexto turbulento. Después de obtener su doctorado en Economía de la Universidad de Boston, Levy se

¹ El programa implicó un presupuesto de US \$ 3,5 mil millones y fue financiado por el Estado mexicano, con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Programas similares aplicados en los Estados Unidos y en algunos de los países de la Comunidad Europea fueron implementados para "desalentar la producción [agrícola] frente al enorme excedente de alimentos que se registrara" (Calva, 1993: 21). Sin embargo, Calva también aclara que este "no era el caso de México, en donde la escasez alimentaria obligó en 1992 a importar US \$ 6.98 millones de dólares en todo tipo de alimentos: carne, leche, frutas, cultivos" (Calva, 1993: 21). Así, en 1993 México importó 210.644 toneladas de maíz, por valor de 69.727.000 dólares (a un valor unitario de \$ 331 por tonelada), pero en 2010 México compró 7.260.620 toneladas de maíz, principalmente de los EE.UU., por un valor de \$ 1,436,750,000 (a un valor unitario de \$ 198 por tonelada), siendo la importación principal de México.

desempeñó como subsecretario de egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (1994-2000), como director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (2000-2005). Hoy como vicepresidente del BID manifiesta haber sido el "principal arquitecto" del programa Progres-Oportunidades, al mismo tiempo, que haber "gestionado los ajustes presupuestarios durante las crisis económicas 1994-1995" (BID 2012).

En 1994, una semana después de la decisión de Zedillo de permitir la libre flotación del peso mexicano, su valor comparativo con un dólar se redujo de 4 pesos a 7,2 pesos. Entonces, los EE.UU. rescataron a México, colaborando con las organizaciones internacionales, con alrededor de US\$ 50 mil millones. En un contexto de condicionalidades impuestas por los EE.UU. y que, entre otras cosas, terminan en la gran reforma del sistema de seguridad social, surge *Progres-Oportunidades*. Inmediatamente después de esta crisis del peso mexicano, Santiago Levy ayudó a implementar, a través de una nueva ley de la seguridad social, una reforma jubilatoria. El modelo de la Seguridad Social de Chile (1981), llevado a cabo por los "Chicago boys" durante el gobierno de Pinochet en los años setenta, y los proyectos impulsados en este sentido por el Banco Mundial, fueron puntos de referencia para este proceso de producción de políticas. Según Tara Schwegler, "el Banco Mundial se dio cuenta pronto de los efectos positivos de la reforma chilena, y a mediados de 1980 ya había instado a México y a otros países plagados de mercados de capitales subdesarrollados e inestabilidad macroeconómica a considerar reformas similares" (Schwegler 2001: 12). Mientras que puede considerarse que Salinas y Levy pertenecen a un "consenso de élites" entre actores políticos transnacionales de organizaciones internacionales y tecnócratas educados en los Estados Unidos (Orenstein 2008; Teichman 2004), la conformación de nuevas políticas nacionales tales como *Procampo* y *Progres-Oportunidades* dependieron también, y en un muy alto grado, del contexto político interno mexicano. Su "arquitecto" explica que echó mano a los programas de que constituía el "kit de herramienta del gobierno" (Levy 2006: 15) para darle forma. En este "kit" se incluye por supuesto a *Procampo*. Así, Levy prefiere situar a *Progres-Oportunidades* dentro de un contexto de cambios bruscos motivados por la crisis de 1995, que se implementara "junto con la gestión de las consecuencias macroeconómicas de corto plazo de la crisis" (Levy 2006: 15).

De acuerdo al proyecto de ley de su creación como transferencia condicional de dinero distribuida a madres, los objetivos de *Progres-Oportunidades* no eran particularmente extraordinarios. El mantener a los niños adecuadamente alimentados, sanos, y en la escuela, luego se conocerá como proceso de acumulación de "capital humano". La filosofía de desarrollo de Sen (1999) luego modificará parcialmente los términos para denominar un proceso análogo: el de acumulación de "capacidades". Sin embargo, reitero que considerar el contexto nacional es imprescindible para entender las implicaciones de *Progres-Oportunidades*.

Lagarde et al. recuerdan sus orígenes difíciles y excepcionales,

"El debut del primer programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC), llamado *Progres-Oportunidades* (Oportunidades posteriormente), en México, tiene, paradójicamente, sus raíces en la voluntad de recortar el gasto social. A medida que la economía mexicana se vio seriamente afectada por la crisis del peso, el Ministerio de Finanzas decidió sustituir las tradicionales transferencias en especie a los pobres por un experimento innovador que beneficiara a las familias más necesitadas, y les ofreciera dinero en efectivo con la condición de que cumplir con una serie de requisitos, con la intención de romper el círculo vicioso de la pobreza". (Lagarde et al 2008: 107.)

El supuesto uso eficiente de pequeñas cantidades de dinero, en el contexto de la crisis del peso mexicano, se utilizó para justificar las bondades de las políticas monetaristas. Al comparar el presupuesto del programa *Pronasol* con los de *Progres-Oportunidades* los resultados parecen definitivos. El del *Pronasol* fue de 12 mil millones de dólares durante sus primeros cuatro años, con un promedio alrededor de 2.400 millones de dólares por año (Cornelius et al 1994: 8), mientras que el promedio de *Progres-Oportunidades* durante sus primeros cuatro años ascendió a 517 millones por año (Zedillo 1997 y 1998). Entre 1989 y 1994, *Pronasol* representó un promedio de 0,51% del Producto Nacional Bruto. En 1997, *Progres-Oportunidades* representa sólo 0,04% del PNB (Zedillo 1997 y 1998). La premisa básica de las transferencias de dinero era proporcionar a los pobres con una cierta cantidad de dine-

ro para su consumo inmediato, dejando a ellos la elección de su posible conversión. La conversión a la que apuntan los programas de transferencia monetarias condicionadas es larga, dura una generación, pero debe ser definitiva.

Según *Progres-Oportunidades-Prospera* (POP), el Estado al proporcionar un beneficio en efectivo a niños pobres "condiciona" a sus madres a cumplir con determinados requisitos de comportamiento, o "condicionalidades". Las madres administradoras deben garantizar la matrícula y la asistencia escolar de sus hijos, sus chequeos regulares de salud y su vacunación. POP está dirigido explícitamente a desarrollar el "capital humano" de los niños. Según Agudo Sanchíz, la acumulación de "capital humano" como objetivo de OPOR-TUNIDADES es sustituido parcialmente por la terminología de "capacidades humanas" de Martha Nussbaum (2000) y su esposo Amayrta Sen (1985 y 1999) en 2005 (Agudo 2011: 237). Una vez acumulado el capital humano o las capacidades en la generación que recibió el tratamiento del programa un circuito virtuoso debe comenzar. La acumulación de capacidades o de capital humano en la nueva generación se considera como condición necesaria y suficiente para romper definitivamente el ciclo inter-generacional de reproducción de la pobreza (Oportunidades 2012).

¿Buenas intenciones?

Como sostienen Sugiyama, la aplicación generalizada de los TMC en la región,

"[s]ugiere que los informes positivos iniciales sobre Bolsa y Oportunidades en Brasil y México, respectivamente, contribuyeron a la adopción del esquema de programas de TMC como la "nueva norma profesional dentro de la comunidad de desarrollo" (Sugiyama 2011: 262).

Siguiendo en esto a Sugiyama, el hecho de que estos primeros informes no podían evaluar la medida en la que cualquiera de los programas cumple o no con su objetivo a largo plazo de desarrollar capital humano, no obstaculizó el apoyo de los profesionales del desarrollo internacional. A su vez, como nueva norma para el desarrollo, los programas de TMC también fueron más propensos a ser financiados por las instituciones financieras internacionales, y en consecuencia, los países los adoptaron, incentivando y reforzando aún más la norma internacional. Como Sugiyama sucintamente nota, en la empresa del desarrollo, "financiar y crear normas funcionan en conjunto" (2011: 264).

En el caso de las TMC, la existencia de esta relación simbiótica, dependió en gran parte de los resultados positivos de las "evaluaciones experimentales" o "contrafactuales" que los mismos Bancos multilaterales de crédito realizaron (ver Autor en prensa) o las que encargó el estado mexicano al grupo dirigido por González de la Rocha (ver Agudo Sanchíz 2012, quien participara del mismo). Estas validaron la financiación y la creación de normas para la implementación de políticas de TMC, alimentando las grandes expectativas, a pesar de su aparición, en contextos históricos concretos, como herramientas para facilitar ajustes estructurales, y, a pesar de las estadísticas demuestran su ineficacia².

² Los índices (CEPAL 2012, CONEVAL 2012) muestran que el ciclo reproductivo de la pobreza no se ha roto. Dicho objetivo está lejos de haber sido logrado. El mismo Banco Mundial que financia las TM en México, y posteriormente, programas similares en todo el mundo, admite que la pobreza en México se mantiene casi sin cambios con respecto al período anterior a que dichos programas se implementaran. Una vez más, en otro documento oficial, esta vez desde el Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social (CONEVAL 2012), se encuentra que la mayoría de los mexicanos en 2010 son pobres (46,3%) o muy pobres (11,4%)². En el libro titulado significativamente "Buenas Intenciones, Malos Resultados" (2008), el ideólogo de Progres-Oportunidades, Santiago Levy, reconoce que la política social actual contribuye a atrapar a los pobres en la pobreza y, que Progres-Oportunidades corre el riesgo de convertirse en permanente. Levy señala

"Inventados" en contextos de crisis monetaria y de ajuste estructural, en la interfaz entre los funcionarios del PRI mexicanos entrenados en economía en universidades de Estados Unidos y expertos que trabajan para organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el BID, las TM ya se han replicado en numerosos países. Hoy en día, casi todos los programas TM comparte el mismo objetivo principal de romper, de una vez por todas, el ciclo reproductivo de la pobreza. Este objetivo determina que sus expectativas son excesivas y, por desgracia, sus resultados no se alcanzan. A pesar de los tonos eufónicos de las evaluaciones cualitativas oficiales, dirigidas por González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (1999-2008), que siempre recomiendan la continuación de Oportunidades, también reconocen el fracaso. Después de elogiar el programa con una evaluación "muy positiva", González de la Rocha comenta que el aumento de la educación de los beneficiarios no se ha traducido en empleos formales. Al igual que Levy, ella culpa de los decepcionantes resultados de OPORTUNIDADES en la "escasez de empleos formales" de los "mercados laborales" de México y a los servicios de baja calidad que el Estado mexicano ofrece en la educación y la salud (González de la Rocha 2008: 131). Por otra parte, señala que los beneficiarios más educados emigran a los grandes centros urbanos de México y los Estados Unidos (González de la Rocha 2008: 131).

Sin embargo, existen otra gran cantidad de artículos que describen virtudes de las TM. Sadoulet et al. encuentran efectos positivos e indirectos en los programas de transferencia de efectivo, ya que la gente, según dicen, pone "el dinero transferido a trabajar" (2001: 3). Según ellos el efecto multiplicador de ese dinero en los hogares varía entre 1,5 a 2,6; siendo mayor para los hogares con explotaciones agrícolas medianas y grandes, pocos o ningún niño y familias no indígenas.

Cuando le mencioné este trabajo y la posibilidad de que el Procampo podría tener efectos multiplicadores indirectos a un economista en jefe de la SAGARPA y a su compañera de trabajo, una economista a cargo del control de los datos de Procampo, se rieron. El economista dijo que recibían a esos artículos como un "cumplido" pero me recordó que el único objetivo del Procampo era "simplemente" aumentar los ingresos de sus beneficiarios. Y, agregó, que es "por eso mismo que [nosotros] no somos sancionados por los organismos internacionales". Cuando le pregunté si dar dinero a los agricultores no implicaba evidente y tautológicamente aumentar sus ingresos en la cantidad exacta del dinero entregado, se rió de nuevo. "Por supuesto, esa es la única razón por la que se alcanzan los objetivos de Procampo", me dijo.

Sin embargo, me explicó que a pesar de que ASERCA y SAGARPA citan los trabajos académicos cuando, "alaban a Procampo. Hay una realidad más compleja de la que [éstos] no se ocupan. [Estos] parecen estar fuera de contexto, [porque] sólo utilizan un pequeño modelo de proyección para conseguir un coeficiente de 1,25 o 1,45, y, a partir de eso, se dan consejos políticos o se validan las políticas. Pero, deberían estar más cerca del campo. Es muy difícil calcular el efecto [de las transferencias de efectivo] en los ingresos del agricultor".

De este modo, idealizaciones de la agencia del dinero, y de cómo la gente pone "el dinero transferido a trabajar" o sobre los "efectos multiplicadores" de las transferencias monetarias indican virtudes intrínsecas que algunos economistas dan por sentado. La monetarización y financiarización de la economía rural mexicana, se inicia en estas facultades proyectadas en el dinero, en las finanzas y en los mercados idealizados. Los mismos merecen, por lo menos, una mayor contextualización.

hacia un factor de reproducción de la pobreza en el mercado de trabajo, "A pesar de un aumento de años de escolaridad de las futuras cohortes de trabajadores pobres asociados a Progres-Oportunidades, las empresas son poco probable que ofrecerles empleos formales y es poco probable que los mismos busquen empleos formales" (Levy 2008: 229). Peña Nieto al relanzar el programa Progres-Oportunidades, esta vez con el nuevo nombre Prospera, reconoció que la proporción de mexicanos en pobreza es prácticamente la misma desde hace tres décadas.

Fin del Campesinado

En 2009 un funcionario en la sede central de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de la Ciudad de México bromeó sobre mi larga investigación, que empezara en 2003. Me dijo que cuando la terminara “no quedarían más campesinos en México”. Mientras que en ese país muchas personas refieren a sí mismos como “campesinos”, la categoría en la actualidad es objeto de fuertes críticas, no sólo en los ambientes académicos, sino también desde el gobierno. Después de la Revolución, muchas personas, sobretodo de las elites urbanas, insisten en que el campesinado fue el principal obstáculo que tuvo México para convertirse en una nación moderna. Como otro funcionario, esta vez de la Agencia de Servicios a la Comercialización y el Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA), en la ciudad de Valladolid, Yucatán, me contara, un ministro de Agricultura dijo que el campo tenía que “deshacerse de sus campesinos para finalmente ser productivo”. Otro funcionario de ASERCA, ahora en Mérida, Yucatán, identificaba como obstáculo para “deshacerse de los campesinos” a “su religión”. A pesar de que este especialista en informática estaba a cargo de controlar los programas de *Procampo* y los programas de securitization de cosechas³ desde su escritorio, él era muy consciente de la importancia del maíz para los agricultores Mayas.

Los tres funcionarios trabajaban en dependencias del Ministerio de Agricultura y compartían un entendimiento en común de la historia y del futuro de su país. Ellos eran también consciente del impacto que la reforma de la Constitución de 1992 había tenido en el campo (De Walt et al. 1996). Dicha reforma cerró uno de los principales procesos iniciados por la Revolución Mexicana al poner fin a la distribución estatal de tierras a “campesinos”. Como resultado, el “ejido”, o terreno comunal de labranza, que forma parte de casi todas las aldeas rurales en México, pasó a ser en 1992 una propiedad privada alienable. Al mismo tiempo que el programa de certificación de tierras *Procede* consolidaba los nuevos títulos de propiedad, en los pueblos agrícolas, la gente recibía un título que representa el porcentaje de propiedad del ejido comunal, que ahora posee individualmente. Este nuevo régimen de propiedad terminó legalmente con las tierras comunales. Los individuos convertidos en propietarios legales hoy pueden vender sus porcentajes de posesión a terceros.

La promoción del “desarrollo rural integral” se convierte en objetivo explícito del Estado (Constitución Mexicana, art. 27, inciso XX) al mismo tiempo que se aprueba la reforma constitucional. A raíz de estos y otros cambios, las referencias al papel de “los campesinos” en la narrativa política nacional comienza a menguar. Reformulada la ideología nacional indigenista (administrada principalmente a través del Instituto Nacional de Indigenismo, INI, desde 1948 hasta 2003), la relación del Estado con los campesinos se transforma en una narrativa sobre el desarrollo económico y humano. Durante la presidencia de Vicente Fox, en 2003, el INI se bautiza “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” (CDI). A nivel internacional, esta narrativa del desarrollo se financia a través del Banco Interamericano de Desarrollo y es promovida, también, por el Plan Puebla Panamá (2001-2006), hoy denominado Proyecto Mesoamérica. Éste proyecta un futuro a largo plazo en el que “la integración y el desarrollo de la Región Mesoamericana” se vuelva una realidad (Proyecto Mesoamérica 2013). Por ejemplo, el documento fundacional del Plan Puebla Panamá se establece que,

“Al interior de la región (pero también en cada uno de los países que constituye la región) hay una gran étnico, idioma, la diversidad cultural y la costumbre. Por esta razón, la cuestión indígena no admite una solución

3 Utilizo “securitization” o aseguramiento como sinónimos. En este caso me refiero a las opciones de futuro que ASERCA subsidia y comercializa. La compra-venta de opciones de futuro es intermediada por ASERCA pero los agricultores terminan comprándolas a compañías financieras internacionales. Según estos informantes, ASERCA intermedia con JP Morgan. Para ver los precios de las opciones de futuro del maíz (tanto “put” como “call”) a Noviembre 2014 clickeo: <http://www.aserca.gob.mx/riesgos/coberturas/tablas/documents/maiz.pdf>

homogénea, aplicable a todos los grupos (salvo en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y la marginación)". (Plan Puebla Panamá 2001: 26).

En este sentido el documento identifica una posible conjunción entre "pobreza y marginación" con "la cuestión indígena" y considera que una excepción podría hacerse para solucionar "pobreza y marginación" en toda la región. Una vez identificados parcialmente los "pueblos indígenas" con los "pobres", los "campesinos" se desvanecen como sujetos históricos y son reemplazados por pobres o indígenas, o con la combinación de indígenas-pobres. En estos términos el estado post-revolucionario mexicano, corporativo y nacionalista (y su principal sujeto, el campesino) parecen dejar paso a un nuevo estado y a un nuevo sujeto estatal. Al prescribirse el estado mexicano con un destino diferente, uno que no tiene nada que ver con trabajadores rurales que posean tierra y para reemplazar latifundios con comunidades agrícolas auto-suficientes (sobre la reforma impulsada por Cárdenas, especialmente en Yucatán, ver Fallaw 2001), la Nueva economía rural mexicana del TLCAN deja "a la deriva" (Gravel 2007), a los agricultores de pequeña escala. Los mismos reciben incentivos, en forma de transferencias de efectivo, para adaptarse a las condiciones propuestas por el TLCAN, es decir, para abandonar la agricultura por actividades económicas más productivas. Como "incentivos" (ver Deeming 2013 un análisis de la economía conductista), las transferencias de dinero animan a la gente a abandonar el campo, y a abrirse a una diversidad de futuros personales, entre ellos, a una pobreza urbana mucho más monetizada. Sin embargo, contrariamente a las predicciones, varios estudios han sugerido que una estrategia denominada "maíz de subsistencia y migración laboral" estaría produciendo retornos cíclicos a las tareas de labranza. La misma combina la migración temporal para lograr fondos con la siembra de maíz de auto-consumo, y se estaría dando entre los más pobre de los agricultores de las regiones del centro-sur de México (de Janvry et al., 1997; Nadal, 2000; Fitting 1999: 19).

¿Qué apoyaban las transferencias?

El análisis de las transferencias de efectivo requiere una cuidadosa consideración del contexto histórico en el que se originan y aplican. En concreto, de los conocimientos y de las prácticas económicas promovidas por el monetarismo, desde su creación a finales de 1970. En rasgos generales, la principal idea detrás del apoyo transnacional a las transferencias de efectivo, tales como *Procampo* u *Oportunidades*, es proporcionar a los pobres con una cierta cantidad de dinero para el consumo. En pocas palabras, se trata primero de "convertir" pobres y campesinos en virtuosos consumidores. Los economistas oponen por definición, las transferencias de efectivo a las transferencias en especie y, más importante aún, presuponen la existencia de mercados en los que el dinero puede ser gastado de manera eficiente. En lugar de gastar en servicios públicos que consideran ineficientes, recomiendan a los estados transferir una cantidad limitada y sustancialmente menor de dinero, que, según algunos estudios, tiene un "efecto multiplicador" (Sadoulet et al., 2001).

Siguiendo a Guyer (2007), prefiero describir el funcionamiento sistemático de las políticas económicas de los últimos treinta años y, en general, de la economía política propuesta por las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como "monetarismo". Como ideología, pero también como conocimiento disciplinario específico, el monetarismo tiende a reducir todos los fenómenos económicos a sus aspectos monetarios y financieros. El caso mexicano muestra que los programas de desarrollo rural monetaristas no fueron diseñados para promover la producción o abrir nuevos mercados a los productores de maíz, sino que buscaban:

- a. estabilizar financieramente el precio del grano en el largo plazo, a través de la securitización de futuros en el mercado financiero (ASERCA 2012),
- b. empujar a los productores de maíz hacia actividades más rentable económicamente (Procampo 1994, OPORTUNIDADES 2006, 2010, 2011, 2012) y,

- c. para estabilizar políticamente a los ex-campesinos a través de las transferencias de efectivo (Procampo y Progres-Oportunidades-Prospera), garantizándoles un ingreso mínimo de subsistencia.

Pero como Douwe van der Ploeg ha argumentado (2010) la “financiarización” de los cultivos y el “aseguramiento” de las cosechas mediante la compra-venta de opciones de futuro, no estabilizaron los precios agrícolas. Por el contrario, ayudaron a ampliar, aún más, los movimientos de precios (en ambos sentidos). En base de estas observaciones, y en referencia a opiniones de funcionarios del desarrollo, registradas en entrevistas, sostengo que la monetización de los campesinos pobres y de bajos ingresos ha sido llevada a cabo con el principal objetivo de estabilizar y hacer frente a la agitación social y política que ocurre en tiempos, que los mismos economistas consideran son de ajustes estructurales permanentes. En pocas palabras, la monetización del campo mexicano se realizó en gran parte gracias a las grandes potencialidades intrínsecas de “conversión” que los funcionarios de alto rango atribuyen al dinero.

Los funcionarios estatales de México y los funcionarios del BID, inter-relacionados por educación y compartiendo premisas ideológicas sobre el futuro de los pobres, los campesinos y sus hijos, justifican esta forma de patrocinio y la utilización de las transferencias monetarias por medio de un esquema de causalidades redundantes se validan principalmente a través de experimentos contrafactuales, cuya validez, a su vez y circularmente, depende de expectativas de sentido común (ver Autor en prensa). Entre las principales anticipaciones redundantes y objetivos a lograr por quienes promueven las transferencias de efectivo, las más importantes están:

- a. El apoyo a una migración rural-urbana “ineluctable”,
- b. El incentivo de la capitalización de la economía rural,
- c. La maximización del apoyo político de los receptores de las transferencias monetarias al presidente nacional, y,
- d. minimizar la importancia política de los líderes intermedios, fenómeno conocido como “caciquismo” en la literatura de las Ciencias Políticas Latinoamericanas

Al expresar los que creo son objetivos encubiertos, al mismo tiempo que las intenciones y las expectativas de los expertos en desarrollo, no pretendo producir una crítica disruptiva o situar a la antropología como el “gemelo malvado” del desarrollo (Ferguson 1997). Por lo contrario, busco producir una “dimensión para-etnográfica” de dominios expertos, común a antropólogos y desarrolladores, en la que sea posible modos colaborativos de investigación (Holmes y Marcus 2005: 348). Esta postura reflexiva debería permitir no sólo cuestionar la deseabilidad de una transformación canónica: de pobres a individuos de clase media alta (tal como la mayoría de los funcionarios del desarrollo y antropólogos se consideran a sí mismos), sino también iniciar un proceso de aprendizaje. En este sentido y al contrario de lo que se supone comúnmente, los “pobres”, los “indígenas” y los “campesinos” tienen mucho que enseñar no sólo a antropólogos sino también a los profesionales del desarrollo. Si bien en este trabajo no he mencionado nada referido a este aprendizaje, traté de aislar un conjunto reiterativo de expectativas que, según creo, impiden iniciar tal proceso.

A modo de conclusión

Al ofrecer una cronología de las políticas de transferencia de efectivo en México, aclarando los precedentes históricos y políticos de las mismas intenté relativizar cualquier tipo de supuesto universal. Al hacerlo, busqué demostrar que las implementaciones de políticas de transferencia de dinero en efectivo (y sus también objetivos) tienen menos que ver con la universalización de cualquier modelo de desarrollo humano que con situaciones políticas concretas de las que emergen como “tecnología móvil” (Ong 2011) y “racionalidades viajeras” (Craig y Porte 2006). Producida en las metrópolis del desarrollo, y listas para usarse en casi cualquier contex-

to, las TM conllevan la intención de producir nuevos sujetos estatales cuyas características mínimas y básicas sean expectacionales. En términos generales, las transferencias POP se consideran “apoyos” dirigidos a fomentar el consumo, específicamente el consumo básico de los hijos. Mientras que los campesinos consideran a *Procampo* “apoyo insuficiente” para la producción, los dineros de POP se dirigen a sustentar no sólo expectativas de consumo en el tiempo, sino también a inculcar nuevas expectativas de vida. Dejando atrás subjetividades estatales como las del campesinado, los promotores de las TM intentan conculcar ciudadanos con nuevas expectativas de consumo. A través de estas últimas, y en una lógica circular, los economistas pretenden que los mismos creen y recreen virtuosamente nuevas expectativas de vida, o en sus palabras “acumulen capital humano”.

Así, en la primera parte de este artículo las referencias a la historia de *Procampo*, la primera transferencia de efectivo incondicional dirigida a los campesinos (casi todos ellos hombres), se muestra que *Procampo* se instaure no sólo como un importante precursor de todas las TMC. Dirigido a apoyar la declinación de una subjetividad particular o “masculinidad”, el campesino constituyó al estado mexicano desde su formación revolucionaria. Al mismo tiempo que la disminución del protagonismo de los campesinos comienza a producirse, los funcionarios estatales parecen haber apostado por la aparición de una nueva subjetividad, proyectando distintas transiciones para los campesinos y sus hijos. A través de una especie de lenta separación entre lo que Michael Katz llamó “pobres merecedores” de “pobres no-merecedores” (1990 y 1995), los campesinos y sus hijos, respectivamente, se enfrentan a la migración inmediata, al desempleo o la reconversión económica a mediano plazo. Dándose por sentado que los campesinos simplemente desaparecerían por causas naturales en el muy largo plazo, las transferencias monetarias no causan pero apoyan en México la conformación de un nuevo precariat. Las mujeres campesinas, a su vez, son consideradas como simples “medios” para el desarrollo. Como “conductos de política” (Molineaux 2006: 439) ellas son las encargadas de administrar en beneficio de los niños los recursos de los programas de TMC y sacarlos de la pobreza. En términos del programa Oportunidades-Prospera, ellas son las “co-responsables” de que sus hijos no reproduzcan la pobreza de sus progenitores (Oportunidades 2010). Al condicionar a las madres para que cumplan con determinados comportamientos hacia sus hijos, el Estado se concede a sí mismo un nuevo papel. Éste nuevo rol del estado implica una administración inédita de las relaciones familiares por medio del dinero.

Bibliografía:

- Agudo Sanchíz, Alejandro (2011). Mejoras Privadas, Beneficios Colectivos: La Producción y Subversión de Regímenes Globales de Política Social en Chiapas. En (Trans) Formaciones del Estado en los Márgenes de Latinoamérica. Imaginarios Alternativos, Aparatos Inacabados y Espacios Transnacionales. A. Agudo Sanchíz y M. Estrada Saavedra, (Ed.) México: El Colegio de México-Universidad Iberoamericana.
- Agudo Sanchíz, Alejandro (2012). Consultorías (Pos) Modernas. La Mímica del Positivismo y la Construcción del Conocimiento en la Evaluación de Programas Sociales. *Estudios Sociológicos*, XXX: 88.
- Appendini, Kirsten (1998). Changing Agrarian Institutions: Interpreting the Contradictions. In *The Transformations of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*. Wayne Cornelius and David Myhre, eds. Pp. 23-38. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- ASERCA. (2012). Programa de Coberturas. En: www.aserca.gob.mx/sicsa/coberturas/sublistacoberturas1.asp. Accedido el 15 de Enero de 2013.
- Autor (en prensa). Transferencias monetarias y expectativas “contra-factuales”. Los organismos multilaterales de crédito, el estado mexicano y su gente. *Revista de Antropología Iberoamericana*.

- Autor (2013). Promissory prestations: A Yucatec Village between Ritual Exchange and Developmet Cash Transfer. PhD unpublished dissertation. Johns Hopkins University.
- Autor (2011). Promesas rituales y compromisos de libre mercado. Regímenes de futuro en un pueblo de Yucatán. Cuicuilco 18(51).
- BID (2012). Accessed on January 12, 2012. www.iadb.org/en/about-us/departments/biographies,1347.html.
- CONEVAL. (2012). Informe de la Pobreza y Evaluación en el Estado de Yucatán. En: www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Yucatan/pobreza.aspx. Accedido el 12 de Enero de 2013.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2004). Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets? Department of Agricultural and Resource Economics: University of California at Berkeley
- De Janvry, A.; Sadoulet, E; Solomon, P y Vakis, R. (2006). Uninsured risk and asset protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets? Social Protection. The World Bank. Discussion Paper NO. 0604. Washington DC: The World Bank.
- Ferguson, James (1994) [1990]. The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ferguson, James (1997). Anthropology and Its Evil Twin: 'Development' in the Constitution of a Discipline. En: Cooper, F y Packard, R (Ed.). International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge. Berkeley: University of California Press.
- Ferguson, James (2011). Rethinking Poverty and Assistance. En Zuma's Own Goal. Losing South Africa's 'War on Poverty'. Maharaj, B. Desai, A. y Bond, P. Trenton, NJ y Asmara, Eritrea: Africa World Press.
- Gravel, Natalie (2007). Mexican Smallholders Adrift: the Urgent Need for a New Social Contract in Rural Mexico. Journal of Latin-American Geography. 6(2): 77-98.
- Guyer, Jane I. (2007). Prophecy and the Near Future. American Ethnologist. 34: 409-421.
- Katz, Michael (1990). The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare, New York: Pantheon.
- Lavinas, Lena. (2013). 21 ST Century Welfare. New Left Review. Nov- Dec.: 5-40.
- Lagarde, Mylene; Andy Haines and Natasha Palmer (2008). Creating Incentives to Induce Behavioural Change and Improve Health: Success and Limitations of Conditional Cash Transfer Programmes, Global Forum Update on Research for Health. 5: 107-111.
- Levy, Santiago (2006). Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Levy, Santiago (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Mesoamerican Project (2013) www.proyectomesoamerica.org Accessed May 13, 2013.
- Nussbaum, Martha (2000). Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ong, Aisha (2005). Ecologies of Expertise: Assembling Flows, Managing Citizenship. En Ong, Ai. Y Collier, S. J. (Ed.) Global Assemblages. Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems. Malden: Blackwell.
- Ong, Aisha (2007). Neoliberalism as a mobile technology. Transactions of Institute of British Geographers, 32 (3).
- Oportunidades (2010). Oportunidades, a program of results. Mexico: Estados Unidos Mexicanos. Gobierno Federal. Sedesol.

- Oportunidades (2011). Reglas de Operación. En: www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion_2011. Accedido el 15 de Enero de 2013.
- Oportunidades (2012). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012. Diario Oficial (Tercera Sección). Viernes 30 de Diciembre de 2011. México: Diario Oficial e la Unión.
- Orenstein, Mitchell (2008). Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton: Princeton University Press.
- Plan Puebla Panamá (2001). Capítulo México. Documento Base. Accessed on February 10, 2013. <http://portal2.sre.gob.mx/mesoamerican>
- Procampo (1994). Decreto de Creación del Procampo. Decreto que Regula el Programa de Apoyos Directos al Campo Denominado Procampo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación Lunes 25 de Julio de 1994. México DF: Diario Oficial de la Federación.
- Procampo (ND). Vamos al Grano para Progresar. Mexico: Secretaría de Agricultura y recursos Hidráulicos.
- Sadoulet, E., de Javry, A. y Davis, B. (2001). Cash Transfers Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico. World Development. 29 (3) March.
- Schwegler, Tara A. (2008). Take it From the Top (Down)? Rethinking Neoliberalism and Political Hierarchy in Mexico. American Ethnologist. 35(4): 682-700.
- Sen, Amartya K. (1985). Commodities and Capabilities. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya K. (1999) Development as Freedom, New York: Knopf.
- Sugiyama, Natasha Borges (2011). "The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas". Global Social Policy Vol. 11, no. 2/3 (December): 250-278.
- Teichman, Judith (2004). The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina. Latina American Politics and Society. 46(1): 39-74.
- Zedillo, Ernesto (1997) Tercer Informe de Gobierno: Anexo Gráfico y Estadístico: México: Presidencia de la República.
- Zedillo, Ernesto (1998) Cuarto Informe de Gobierno: Anexo Gráfico y Estadístico: México: Presidencia de la República.