

# **La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas\***

*Nicolás Santiago Dallorso*

---

## **Resumen**

Las Transferencias Monetarias Condicionadas constituyen una modalidad de gobierno de la pobreza que descansa notoriamente en la responsabilidad individual y que por ello hace del proceso de toma de decisiones un ámbito privilegiado para evaluar las conductas de los individuos. El artículo analiza la teoría del capital humano como fundamento teórico que justifica la adopción de Transferencias Monetarias Condicionadas. Se estudia el papel que desempeñan las Transferencias Monetarias Condicionadas en la agenda del Banco Mundial: se enfatiza que los argumentos que los documentos desarrollan en torno a la responsabilidad de las familias pobres justifican que el problema de la pobreza se constituya en un problema de gobierno.

Palabras clave: Transferencias Monetarias Condicionadas, capital humano, Banco Mundial, lucha contra la pobreza.

## **Abstract**

### **The theory of human capital in the World Bank's view on Conditional Cash Transfers**

The Conditional Cash Transfers are a form of government of poverty that rests notoriously on individual responsibility and therefore makes the process of decision making a privileged scope to evaluate the behavior of individuals. The article analyzes the

\* Deseo agradecer sus sugerencias y comentarios a los evaluadores anónimos y al director de la Revista, que han permitido mejorar la primera versión del artículo. Cualquier error subsistente es de mi entera responsabilidad.

human capital theory as theoretical foundation that justifies the adoption of Conditional Cash Transfers. We study the role of Conditional Cash Transfers on the agenda of the World Bank: we emphasize that the arguments that the documents developed around the responsibility of poor families justify that the poverty problem becomes a problem of governance.

Key words: Conditional Cash Transfers, human capital, World Bank, fight against poverty.

---

### **Introducción: las Transferencias Monetarias Condicionadas**

Las tesis neoliberales más ortodoxas en materia de focalización y políticas de “combate contra la pobreza” han sido fuertemente cuestionadas y han perdido terreno en la propia agenda de los organismos internacionales de crédito; sin embargo, esto no significa que hayan sido superadas en general como propuesta para América Latina y el Caribe (Sojo, 2007). La crisis financiera asiática de finales de la década de 1990 puso de manifiesto los límites de la estrategia —impulsada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial durante más de dos décadas— basada en la creencia de que la eliminación total de las restricciones en los mercados domésticos y en el comercio global traerían un rápido y sostenido crecimiento a partir del cual se aliviaría drásticamente la pobreza. En este marco, en los últimos años, los organismos internacionales de créditos y otros donantes están abandonando las ayudas alimentarias y los programas de asistencia de emergencia y están dirigiendo sus apoyos a los llamados programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), especialmente cuando estos se concentran en el desarrollo de capital humano (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010).

Las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural y de las crisis económicas de mediados y finales de la década de 1990 en América Latina, dinamizaron el debate que permitió un nuevo enfoque en materia de políticas de “combate contra la pobreza”. Las TMC —inicialmente desarrolladas en países emergentes— desafiaron algunos elementos de la ortodoxia neoliberal asignándole un destacado rol al Estado en la distribución de dinero. Asimismo, algunos países, por ejemplo Brasil, incorporaron estas transferencias como piezas centrales de una estrategia más amplia de desarrollo. En América Latina, en medio de un contexto de crisis económica, México y Brasil, fueron los países pioneros en instrumentar programas que distribuyeran pagos monetarios regulares a largo plazo a una porción significativa de la población en situación de pobreza, en evidente discrepancia con la anterior agenda de políticas de “combate contra la pobreza” impulsada en gran medida por los organismos internacionales de crédito.

La estructura básica común de las TMC es la articulación de objetivos de corto plazo, como el alivio a la pobreza a través de las transferencias monetarias; con objetivos de largo plazo, como el quiebre del ciclo intergeneracional de la pobreza a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación. Las TMC proveen dinero —y en ciertos casos transferencias no monetarias— a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, a condición de que éstas cumplan con ciertas conductas demostrables, generalmente vinculadas con la asistencia escolar y el control regular de la salud de los niños y jóvenes (Cecchini y Madariaga, 2011). Se trata de combatir la deserción escolar, la repitencia escolar y la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo de niños y jóvenes. Para que esta tarea sea eficaz, este tipo de transferencias proponen involucrar a otros miembros de la familia, sobre todo a las mujeres. En cuanto al rol que éstas desempeñan en estos programas, es importante señalar que muchos de ellos entregan el subsidio a la figura femenina del hogar y, además, las mujeres tienen gran responsabilidad en las tareas que se exige a las familias como contrapartida.<sup>1</sup> Otro aspecto común es la adopción de criterios técnicos para la selección de los destinatarios, generalmente basados en procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida.

Uno de los elementos que las TMC pretenden plantear como innovadores, en comparación con los programas anteriores de asistencia, es justamente la condicionalidad exigida. Si los programas anteriores de “combate contra la pobreza” se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida, las TMC van a defender el principio de “corresponsabilidad” entre asistidos y Estados. Los defensores de estas políticas, con el concepto de “corresponsabilidad” buscan fortalecer la agencia de los individuos en condiciones de pobreza comprometiéndolos como partícipes protagónicos del proceso de superación de la desnutrición, la deserción escolar o el trabajo infantil, por ejemplo. Decididamente, uno de los cambios con mayor visibilidad en el tránsito de los programas anteriores de “combate contra la pobreza” hacia las TMC es propiamente la transferencia en dinero y una menor consideración de los beneficios en especie (como suplementos alimenticios y “mochilas” o “bolsones” con útiles escolares, entre otros). A pesar del énfasis hecho en el subsidio a la demanda, en algunos casos se incluyen

<sup>1</sup> La suma de una carga adicional de responsabilidades propias de las dinámicas de cuidado tiene una repercusión importante en la carga total de trabajo de las mujeres y en las posibilidades de combinar trabajo remunerado y no remunerado, tal como han demostrado Laura Pautassi y Carla Zibecchi (2010).

transferencias para fortalecer la oferta de servicios sociales y, de ese modo, responder al incremento de la demanda provocado por los programas.

Por lo tanto, los rasgos característicos que comparten estos programas en América Latina son: la transferencia de dinero, la imposición de condicionalidades, su carácter no contributivo, una menor consideración de los beneficios en especie, la focalización destinada a familias en situación de pobreza con hijos menores y la titularidad del programa en la madre. Dentro de las principales diferencias que tienen entre sí las TMC en la región se pueden señalar: el monto del beneficio, las condiciones para el acceso, la duración en el programa, los sistemas de identificación de los beneficiarios, la forma de financiamiento, las condicionalidades exigidas y las sanciones, entre otras (Cohen y Franco, 2006; Fonseca, 2006; Marchionni y Conconi, 2008; Cecchini y Madariaga, 2011). No obstante estas diferencias, los principios básicos de los programas de TMC abrevan en la teoría del capital humano, el enfoque de capacidades y el enfoque centrado en la demanda (Gómez-Hermosillo Marín, 2006). En cada TMC particular, estos entramados teóricos se articulan de modo distinto con mayor o menor incidencia de uno u otro. Quiero resaltar que estos fundamentos teóricos y políticos no constituyen un basamento homogéneo. Por el contrario, es importante subrayar que las significativas diferencias entre los programas en la región pueden ser explicadas, entre otras cuestiones, por la heterogeneidad entre cada uno de estos fundamentos. Aun cuando los énfasis son distintos, cuando el despliegue de los argumentos de cada enfoque no oculta profundos debates con los otros enfoques y cuando resultaría falaz reducir los tres cuerpos teóricos a una única propuesta; tanto la teoría del capital humano, el enfoque de capacidades como el enfoque centrado en la demanda comparten tres núcleos característicos, aun cuando no son idénticas las interpretaciones que hacen de ellos: la promoción de la libertad, la defensa y el impulso de la iniciativa individual y la valoración de la educación.

En este contexto, desde mediados de la década de 1990, en América Latina las TMC han cobrado paulatinamente notoriedad. Simultáneamente, los programas asistenciales están transformándose masivamente: abandonan las intervenciones sociales que distribuían beneficios en especies y comienzan a adaptarse a las características de las TMC. Los programas de TMC más importantes que están siendo aplicados en la región son: el Progresas, de México, implementado en 1997 y rebautizado en 2002 con el nombre de Oportunidades; y el Bolsa-Escola de Brasil, que se desarrollaba desde mediados de 1990 y que fue integrado a partir de 2003 en el Bolsa-Familia. Otras de las TMC más representativas de la región que se encuentran en vigencia son: Bono “Juancito Pinto” y Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla” (Bolivia), Chile

Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) y Tekoporâ (Paraguay).<sup>2</sup>

A pesar de que las orientaciones en materia de TMC irrumpieron a partir de las críticas que se hicieron a la agenda regional de las políticas de “combate contra la pobreza” de la década de 1990, impulsada por los organismos internacionales de crédito, estos organismos —en el último tiempo— han apoyado y acompañado las reorientaciones conceptuales que las TMC impulsan (Fiszbein y Schady, 2009a; 2009b). Luego de prácticamente una década de funcionamiento de estos programas en América Latina, el Banco Mundial y otros donantes han modificado su primera respuesta de ajenuidad y están apoyando estas políticas.<sup>3</sup> Sin embargo, raramente se pondera a las TMC como parte significativa de una estrategia de desarrollo de los países y, en cambio, se las suele considerar como importantes redes de protección social (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). Asimismo, estos organismos enfatizan la necesidad de que las transferencias incluyan condicionalidades exigentes, puesto que exaltan el objetivo de la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la formación de capital humano.

<sup>2</sup> En el caso de Argentina, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PIJHD), de 2002, si bien se trata de un programa relacionado con el fomento del empleo, progresivamente se fue adaptando a las características de un programa de TMC. De hecho, el Programa Familias por la Inclusión Social, que se desarrolló desde 2005 hasta 2009 como estrategia gradual de salida del PIJHD, no exigía una contraprestación laboral. Asimismo, a partir de finales de 2009 comienza a instrumentarse la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que se asemeja a las TMC, especialmente en cuanto a las condicionalidades exigidas fundamentadas en la subinversión en capital humano; sin embargo, al tomar como referencia la situación laboral de las personas en edad activa para dar cobertura a aquellas que se declaran como desempleadas o que tienen una ocupación en el sector informal, se diferencia de la característica paradigmática de estos programas; es decir, de la definición de los beneficiarios en términos de familias catalogadas como “pobres con hijos a cargo”.

<sup>3</sup> A diferencia de lo sucedido con la creación de otras redes de protección como los fondos de inversión social, la influencia de organismos internacionales ha sido significativamente menor en los inicios de las transferencias monetarias condicionadas. El hecho de que Progresía haya estado completamente financiado por recursos propios y que Bolsa-Escuela haya estado inspirado prácticamente por iniciativas locales y que haya sido sostenido sólo por financiamiento gubernamental, abonan a esta apreciación. El financiamiento internacional fue sólo introducido en etapas posteriores en ambos programas. Tatiana Brito, sin embargo, señala que la influencia internacional debe pensarse como un factor clave para explicar la replicación de estas iniciativas en otros países en un periodo relativamente corto. Asimismo, esta autora sostiene que existieron dos factores que realzaron la visibilidad de las transferencias monetarias condicionadas para los donantes internacionales: la insistencia en los resultados científicamente alcanzados (que fueron posibles por la evaluación experimental de Progresía) y los estrechos vínculos entre diseñadores de los programas y organismos internacionales de crédito (Brito, 2005).

La teoría del capital humano, al proponer un esquema de razonamiento que introduce en el análisis el factor tiempo, dado que una decisión intertemporal de inversión en un *stock* de conocimientos garantizaría un rendimiento futuro, se presenta como un adecuado conjunto de hipótesis explicativas para articular los objetivos de corto y largo plazos de las TMC y para la gestión política de las conductas y los comportamientos de los individuos en situación de pobreza. En el próximo apartado abordo las principales tramas argumentativas de la teoría del capital humano, puesto que del conjunto de enfoques teóricos que sustentan a las TMC, el desarrollo de capital humano es especialmente ponderado por el Banco Mundial como fundamento para impulsar nuevas orientaciones en materia de “combate contra la pobreza”.

### **La teoría del capital humano**

Puede considerarse la teoría del capital humano como la principal aportación teórica de la Escuela Neoclásica al análisis del mercado de trabajo. El núcleo innovador que brinda esta teoría se ancla en su rechazo al carácter homogéneo del trabajo, y su programa de investigación ha centrado su atención en enfatizar cómo las diferencias cualitativas del factor trabajo pueden tener un efecto de tipo económico. La clave interpretativa que propongo para su estudio es que, a partir de la introducción del concepto de “capital humano” como factor explicativo principal de la heterogeneidad del trabajo, se inaugura un razonamiento que habilita una grilla de inteligibilidad muy particular que posibilita un análisis en términos de programación estratégica de la conducta y el comportamiento de los individuos. Por lo tanto, en este apartado presento un entramado teórico que es indicado por las TMC como su fundamento y que puede caracterizarse por postular un régimen de visibilidad que hace posible el estudio, el análisis y la gestión política de las conductas y los comportamientos de los individuos.

Los teóricos del capital humano impugnan la forma en que la economía clásica ha reflexionado sobre el trabajo; específicamente consideran que ésta ha reducido el trabajo a un factor productivo pasivo, puesto que lo ha considerado únicamente en términos de la sola variable cuantitativa de las horas trabajadas. Por supuesto, Marx hace del trabajo un elemento principal de su estudio del modo de producción capitalista. El análisis marxista del mercado de trabajo, a diferencia de la teoría neoclásica, sostiene que no se puede analizar dicho mercado como cualquier otro y que la distinción entre fuerza de trabajo y trabajo exige un planteamiento teórico específico de dicho mercado. Un punto fundamental que enfrenta a la teoría neoclásica y a la mar-

xista es precisamente la distinción entre fuerza de trabajo y trabajo, puesto que negarla —implícita o explícitamente—, como hace la teoría neoclásica, equivale a reducir la relación existente entre el capitalista y el trabajador a una mera relación de mercado, sólo mediada por el salario.

El análisis neoclásico del capital humano entiende que el análisis económico clásico ha neutralizado el carácter heterogéneo del trabajo en la medida que fue considerado exclusivamente a partir de la variable cuantitativa del tiempo. En contraposición, el análisis neoclásico sostiene que los fundamentos básicos del estudio del mercado de trabajo deben diferir de los del análisis de cualquier otro factor de producción principalmente por dos razones. En primer lugar, porque entienden que la demanda de trabajo posee una característica específica que la distingue de la demanda de cualquier otro factor de producción: existen costos fijos del empleo, procedentes del reclutamiento, selección y formación de los trabajadores contratados. La existencia de estos costos fijos hace que la rotación de los trabajadores resulte costosa para las empresas, fenómeno que no se refleja en un modelo que considera a la demanda de trabajo meramente como una demanda derivada de la demanda de producto. El concepto de capital humano proporciona una herramienta conceptual para abordar los costos que implica el proceso por el cual muchos individuos incrementan su productividad adquiriendo nuevas cualificaciones. Evidentemente la productividad futura sólo puede mejorarse mediante un costo, ya que en caso contrario, como señala Gary Becker, “existiría una demanda ilimitada de formación” (Becker, 1983: 29). Los teóricos del capital humano consideran estas erogaciones como costos en la medida que de no haberse utilizado para incrementar la producción futura podrían haber sido utilizadas para obtener producto en el presente. En segundo lugar, la oferta de trabajo, en el análisis clásico, venía determinada por el *stock* de población en edad de trabajar y no incapacitada físicamente; es decir, se suponía que la decisión de ofrecer trabajo era independiente del salario real ofrecido. La teoría económica neoclásica establece un análisis de la oferta de trabajo que enmarca la decisión de ofrecer trabajo en el contexto de la teoría de la elección del consumidor. Para ello, introduce un supuesto ajeno al análisis clásico: la oferta de trabajo puede ser analizada en términos de una decisión. En otras palabras, trabajar se presenta como el resultado de una elección entre el ocio y una renta (el salario). Es decir, el trabajo es considerado como un medio para obtener un fin (una renta) que debe ser mayor que el valor que se le dé al ocio renunciado, de acuerdo con el principio de maximización de las preferencias.

El argumento central de la teoría del capital humano consiste en pensar que los individuos gastan en sí mismos de formas diversas, que no sólo bus-

can una satisfacción presente, sino también un rendimiento en el futuro, sea este pecuniario o no pecuniario; por ello, este tipo de gasto representa una inversión en sí mismos cuando se tiene la oportunidad de trabajar o de seguir formándose para adquirir mayores probabilidades de una remuneración mayor. Así se explica que los individuos pueden adquirir cuidados sanitarios, comprar educación de manera voluntaria e intencional, utilizar tiempo en la búsqueda de empleo o comprar información respecto a ello, emigrar buscando mejores oportunidades de empleo, etc. La teoría del capital humano brinda la visión de que todo esto puede representar un gasto de inversión más que gastos de consumo personales. Precisamente, por inversiones en capital humano, el economista neoclásico Gary Becker entiende a “las actividades que repercuten sobre las rentas monetaria y psíquica futuras a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos” (Becker, 1983: 21). Lo que tienen en común las actividades vistas anteriormente es que sea quien sea el agente que tome las decisiones, éste está considerando al futuro como una justificación racional para llevar a cabo las acciones presentes. Como sostiene Luis Toharia, “la idea de la inversión en capital humano amplía la perspectiva individualista de la teoría de la oferta de trabajo porque ya no es sólo la cantidad de trabajo ofrecida la que es el resultado de un conjunto de decisiones individuales, sino también su calidad” (Toharia, 1983: 14).

El concepto de capital humano no se reduce a su utilización únicamente como factor explicativo principal de la heterogeneidad del factor trabajo, sino que esta utilización conduce a que también sirva como llave interpretativa de las diferencias salariales. En el mundo de perfecta certidumbre y perfectos conocimientos —esquema ideal de esta teoría—, las diferencias salariales sólo reflejarían las diferencias de inversión en capital humano. El nivel de capital humano acumulado es el que determina el monto de las remuneraciones individuales, puesto que la teoría postula una relación entre inversión en capital humano, productividad y salarios, de tal forma que los ingresos relativos reflejan la aportación de cada trabajador al producto social; es decir, el salario refleja correctamente la capacidad productiva del trabajo. Entonces, la estructura salarial de una economía refleja los capitales humanos individuales acumulados.

A partir de esta línea argumental, que sostiene la relación directa inversión de capital humano-productividad-salarios, es que podemos interrogarnos por el modo en que esta teoría explica la pobreza, tópico central en este artículo, ya que esta argumentación será utilizada en aquellas TMC que se sirven de este cuerpo teórico. Como afirma José Ángel Pescador, “teniendo en cuenta que el salario supuestamente debe reflejar la productividad marginal, se argumenta que la gente es pobre porque es menos productiva que otra”

(Pescador, 1994: 170). En otras palabras, la teoría sugiere que el problema reside en un inadecuado nivel de inversión en capital humano: los pobres tendrían esa condición por poseer insuficiente capital humano, a raíz de no haber invertido a tiempo en él. Entonces, la pobreza por ingresos es explicada en función de una menor productividad, y ésta por una escasa inversión en capital humano. Ahora bien, ¿cuáles son los determinantes de una inversión desigual en capital humano? La justificación de que unos inviertan y otros no yace en determinadas imperfecciones del mercado, como por ejemplo problemas de discriminación en el acceso a los centros de enseñanza. Sin embargo, incluso en el caso de que los mercados sean perfectos, la teoría contempla que haya individuos que inviertan en capital humano en menor medida que otros. Lo que explica en este caso la diferencia es la tasa de preferencia temporal (o de impaciencia) de los individuos, que es la medida de la intensidad de la preferencia por el consumo en el momento presente, en relación con el consumo futuro. De este modo, como señala Toharia, “la teoría del capital humano sugiere, en su versión más extrema (competencia perfecta), que los pobres lo son porque no han invertido en capital humano, lo que a su vez se debe a sus gustos, reflejados en una elevada tasa de impaciencia o preferencia temporal” (Toharia, 1983: 14).

La introducción de la tasa de preferencia temporal da cuenta de uno de los elementos organizadores de la teoría del capital humano: la centralidad en el examen del proceso de toma de decisiones sustituibles, el estudio del comportamiento de los individuos a partir de ciertas preferencias dadas y el análisis económico de las conductas humanas.

El teórico del capital humano Gary Becker afirma que la conducta humana no está dividida en compartimientos, de tal manera que algunas veces se explique como capaz de maximizar y otras como incapaz de hacerlo; que a veces se explique como motivada por preferencias estables y a veces por preferencias volátiles; a veces como resultado de una acumulación óptima de información y a veces como carente de esa información. Toda la conducta humana puede ser vista como un grupo de acciones que se explican por la maximización de un grupo estable de preferencias y por la acumulación de una cantidad óptima de información (Becker, 1990).

El núcleo de la teoría del capital humano está sustentado en la asunción de la conducta maximizadora, del equilibrio del mercado y de la estabilidad de las preferencias. Donde aparece el planteo de Becker con tal vez más claridad es en el artículo llamado “The Economic Approach to Human Behavior” ([1976] 1990). Allí, el autor argumenta que la asunción de preferencias estables provee una base sólida para generar predicciones sobre respuestas a varios cambios, y disuade al analista de fundamentar las inconsistencias entre sus predic-

ciones y la realidad en el cambio de las preferencias. Asimismo, refuta la caracterización de la conducta humana como irracional o volátil señalando que el enfoque económico no renuncia a considerarlas racionales y originadas en preferencias estables a esta misma clase de conductas, aun cuando se tiene especialmente en cuenta que los agentes se valen con frecuencia de información seriamente incompleta porque es costoso adquirirla. En este sentido, Becker distingue tajantemente entre una conducta adoptada por un agente que posee información incompleta y una conducta irracional o volátil: el acercamiento de la teoría del capital humano no asume que los individuos tengan siempre la información completa o tomen parte en transacciones que no tienen costos; sin embargo, rechaza el segundo caso porque sobre la conducta irracional no se podría fundar una plataforma sólida de predicciones. En el enfoque que propone este autor, entonces, ante una oportunidad aparentemente provechosa para un agente económico que no es explotada, no se recurre a la afirmación de que se trata de una conducta irracional, un caso de satisfacción con la riqueza ya adquirida o un ejemplo de cambios *ad hoc* en las preferencias. Por el contrario, se postula la existencia de costos pecuniarios o no pecuniarios de aprovechar estas oportunidades, que eliminan su carácter lucrativo.

De este modo, un rasgo característico del acercamiento económico neoclásico radica en sostener que los agentes económicos asumen explícita y extensivamente una conducta maximizadora con el objeto de lograr más utilidad o una función de bienestar mayor. Para ello, y dado que los participantes en cualquier mercado no cuentan con información completa y que ésta es costosa, la economía neoclásica postula una teoría sobre la acumulación óptima o racional de información costosa que implica mayor inversión en información cuando se trata de decisiones más costosas y menor inversión con decisiones menores —la compra de una casa o la decisión de contraer matrimonio en contraposición con la compra de un sofá o de pan—.

El esfuerzo de los agentes económicos por maximizar sus beneficios, la asunción de un grupo estable de preferencias, la adopción de un esquema que supone la acumulación de una magnitud óptima de información y la distribución de recursos escasos a fines competitivos componen los elementos constitutivos de una grilla de inteligibilidad muy particular de la conducta y el comportamiento de los individuos. Esta grilla, como veremos más adelante en los documentos del Banco Mundial, no sólo permite formular predicciones acerca del comportamiento de los individuos, sino que también posibilita hacer pasar las maneras de ser y de vivir de éstos por una métrica examinadora establecida para intervenir sobre las conductas.

El acercamiento del enfoque del capital humano es comprehensivo y aplicable a toda la conducta humana: no se restringe a los bienes materiales ni

exclusivamente al sector del mercado. Es relevante aquí la introducción que realiza Becker del concepto de “precio sombra”, aquel precio de referencia que tendría un bien en condiciones de competencia perfecta, incluyendo los costos sociales además de los privados. Un bien o servicio puede no tener un precio de mercado; sin embargo, siempre es posible asignarle un “precio sombra” que permite hacer un análisis de costo-beneficio; representa el costo de oportunidad de producir o consumir un bien o servicio. De este modo, toda conducta humana es susceptible de ser analizada a partir de este razonamiento, ya sea aquella conducta relacionada con precios de mercado o imputada a “precios sombra”, pueden ser decisiones repetidas o infrecuentes, decisiones relevantes o menores, fines emocionales o mecánicos, personas ricas o pobres, hombres o mujeres, niños o adultos, personas brillantes o necias, hombres de negocios o políticos. El enfoque económico propuesto se postula como legítimo para comprender la conducta humana en todos los contextos y situaciones. Más adelante, en los documentos del Banco Mundial podremos apreciar la extensión naturalizada de este enfoque para analizar las conductas de las familias en situación de pobreza. Es en este sentido que Michel Foucault entiende que la teoría del capital humano extiende el análisis económico a un dominio hasta entonces inexplorado, que posibilita reinterpretar en términos económicos y nada más que económicos todo un dominio que, hasta entonces, podía considerarse como no económico (Foucault, 2007).

Becker ejemplifica cómo el análisis económico puede ser utilizado, a partir de este razonamiento, para fundamentar un conjunto de teoremas que no se restringen únicamente a decisiones monetarias:

Por ejemplo: (1) un alza en los precios disminuirá la cantidad demandada: ya sea un alza en el precio de mercado de los huevos, reduciendo de esta manera la demanda de huevos; un alza en el “precio sombra” de los niños, reduciendo la demanda de niños o, en fin, un alza en el tiempo que los pacientes esperan por un médico en su oficina, que es un componente del precio completo de los servicios de un médico, reduciendo la demanda por la prestación de sus servicios; (2) un alza en el precio de un producto incrementa la cantidad ofrecida del mismo; por ejemplo, un alza en el precio de la carne incrementará la crianza de ganado, un alza en el salario ofrecida a las mujeres casadas aumentará su participación en el mercado de trabajo, o una reducción en el tiempo de circulación de los taxis incrementará el precio efectivo recibido por los conductores y consecuentemente aumentará la oferta de taxis; (3) los mercados competitivos satisfacen más efectivamente las preferencias de los consumidores que los mercados monopólicos, ya sea en el mercado del aluminio o en el mercado de ideas [...]; o; (4) un impuesto aplicado a la producción de un determinado producto reducirá su oferta, por ejemplo, un impuesto indirecto a la gasolina reducirá

el consumo de la gasolina, el castigo de los delincuentes (que viene siendo un “impuesto” al delito) reducirá la cantidad de delitos, o bien un impuesto sobre las remuneraciones reducirá la oferta de trabajo en el mercado. (Becker [1976] 1990: 6, traducción nuestra)

De este modo, el análisis de Becker emplea la perspectiva microeconómica en ámbitos de la vida personal mucho más allá del mercado. La teoría del capital humano tiene como rasgo distintivo la adopción del individualismo metodológico que razona a partir del supuesto de actores racionales atomizados adaptados a las condiciones específicas del mercado de trabajo. En este sentido, presupone la consistencia de las acciones (siempre racionales) de los agentes con sus resultados, subraya la importancia de la racionalidad instrumental para obtener esos resultados y, lo que es más importante, reduce el contenido de esos resultados a la maximización de los beneficios y la minimización de los costos de los individuos involucrados. Asimismo, se sostiene a partir de la idea de que los fenómenos sociales tienen que ser explicados recurriendo a elecciones y preferencias de actores individuales y, en realidad, a elecciones y preferencias que son consciente, transparente y racionalmente perseguidas. Obviamente, no hay lugar para la consideración de lo inconsciente en tal esquema: lo inconsciente, por estar más allá de lo consciente, opacaría la transparencia de las preferencias y podría desestabilizar cualquier conexión estable entre medios y fines.

La noción de “capital humano” expresa la idea de un *stock* inmaterial imputado a una persona que puede ser acumulado. La teoría del capital humano niega así el carácter colectivo del proceso de acumulación de conocimiento. Una de las primeras definiciones de capital humano fue desarrollada por Theodore Schultz en 1960:

Propongo considerar a la educación como una inversión en el hombre y considerar sus consecuencias como una forma de capital. Desde que la educación se convierte en parte de la persona que la recibe, me referiré a ella como *capital humano*. Desde que se convierte en parte integral de la persona, no puede ser comprada, vendida o tratada como propiedad en el marco de nuestras instituciones. Sin embargo, es una forma de capital si presta un servicio productivo de valor a la economía. (Schultz, 1960: 571, énfasis en el original, traducción nuestra)

Como afirman Samuel Bowles y Herbert Gintis (1983), el concepto de “capital humano” forma parte de la tendencia de la teoría neoclásica a alejarse del análisis de clases y establecer un análisis estrictamente individualista. Entonces cobra especial relevancia el uso que los teóricos del capital humano dan al concepto de “capital”. La definición de Schultz arriba citada muestra a

las claras el equívoco que supone considerar un conjunto de conocimientos y cualificaciones incorporadas a una persona como capital. Este equívoco se explica porque emergen indiferenciadas dos concepciones distintas de capital: una concepción de la economía clásica y otra de la economía neoclásica. Bowles y Gintis se encargan de distinguirlas y de explicar por qué los teóricos del capital humano pueden considerar que todos los trabajadores son ahora capitalistas. Estos autores identifican que el capital humano es un capital en el sentido neoclásico; es decir, es un activo que da derecho a la percepción de una renta futura, pero cuya propiedad no es relevante para el análisis económico. Por el contrario, en la tradición clásica, el concepto “capital” encerraba y unificaba dos aspectos distintos: el derecho sobre renta futura y la propiedad y el control de los medios de producción. De esta manera, con la teoría del capital humano, el trabajo se convierte en capital y los trabajadores en capitalistas, el carácter clasista del trabajo y de la educación desaparece y estos fenómenos son llevados al terreno de la decisión independiente de los individuos.

La adopción de la teoría del capital humano por parte de las políticas de “combate contra la pobreza” desencadena nuevos interrogantes en lo que respecta al proceso de construcción de subjetividades valoradas. La asunción del trabajador como capitalista, del individuo del intercambio como un sujeto económico activo, supone una producción de subjetividad muy específica. Como sostiene Foucault, en el neoliberalismo se encuentra una nueva teoría del *homo æconomicus*, pero “en él éste no es en absoluto un socio del intercambio. El *homo æconomicus* es un empresario, y un empresario de sí mismo” (Foucault, 2007: 264).

Si el razonamiento que propone esta teoría plantea que los trabajadores acuden al mercado de trabajo con niveles distintos de cualificaciones y que éstos responden, principalmente, a que los trabajadores han dedicado cantidades distintas de tiempo para su formación, se amplifica un análisis de tipo económico hacia un abanico de factores que determinarían el acceso a distintos tipos de escolarización; como por ejemplo se aplica el análisis en términos de “gastos mensurables de inversión” a un conjunto de factores ambientales (salud, nutrición, afecto, composición familiar, etc.) que condicionarían la inversión en capital humano (Foucault, 2007). El análisis en términos de oferta y demanda es integrado a todo un complejo análisis ambiental encargado de valorar hasta la más mínima decisión de cuidado. Como afirma Foucault:

En el análisis que hacen del capital humano, como recordarán, los neoliberales tratan de explicar, por ejemplo, que la relación madre-hijo, caracterizada concretamente por el tiempo que la primera pasa con el segundo, la calidad de los

cuidados que le brinda, el afecto que le prodiga, la vigilancia con la que sigue su desarrollo, su educación, no sólo sus progresos escolares sino también físicos, no sólo su manera de alimentarlo sino también de refinar la alimentación y la relación alimentaria que tiene con él, todo eso representa para ellos, los neoliberales, una inversión, una inversión mensurable en tiempo. ¿Y qué va a constituir esa inversión? Un capital humano, el capital humano del niño, que producirá una renta. ¿Y qué será esa renta? El salario del niño cuando se haya convertido en adulto. (Foucault, 2007: 280)

Entonces, las preguntas que pueden formularse son: ¿qué efectos produce la instauración de este principio de inteligibilidad que despliega la teoría del capital humano para la comprensión de los comportamientos de los pobres? Y, ¿qué consecuencias, en términos de responsabilización, acarrea este esquema de percepción de las relaciones sociales?

### **Las Transferencias Monetarias Condicionadas en la agenda del Banco Mundial**

Si bien desde la década de 1970 las poblaciones en situación de pobreza en América Latina comportan una grave preocupación para los organismos internacionales de crédito, en general, y para el Banco Mundial en particular, específicamente en términos del “riesgo social” que constituyen (Corbalán, 2002), y que desde mediados de la década de 1990 este organismo abandona la retórica del ajuste estructural por sus graves consecuencias sociales y paulatinamente se va configurando como una “agencia de desarrollo” orientada a “luchar contra la pobreza” en el marco de procesos de participación y consulta más amplios (Landau *et al.*, 2007), fue sólo luego de la acentuación del ciclo de protesta social en la región, en el cambio de siglo —que puso de manifiesto el fin del consenso por apatía y muestras claras de una crisis de la gobernabilidad neoliberal—, que el Banco Mundial realiza un viraje discursivo que pone el acento en un “Estado fuerte” y en el valor de intervenir en una redistribución más equitativa de la riqueza (Murillo, 2008).

En este marco, en 2009 el Banco Mundial publicó un extenso informe sobre el desempeño de las TMC en distintos países del mundo. El documento lleva por título “Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty”, y fue realizado por Ariel Fiszbein y Norbert Schady.<sup>4</sup> El informe

<sup>4</sup> Contribuyeron a su elaboración Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias. Si bien este documento no es la única publicación sobre TMC del Banco Mundial, no se ha encontrado otra que aborde esta temática de manera íntegra

completo fue publicado únicamente en inglés y sólo un “panorama general” fue publicado en castellano. El documento analiza una gran variedad de programas. La característica definitoria que comparten todos los programas analizados es que a través de ellos se transfiere efectivo, mientras que se solicita a los beneficiarios que realicen “inversiones” previamente especificadas en la educación y la salud de sus hijos.

En este apartado se analiza el papel que desempeñan las TMC en las estrategias de “lucha contra la pobreza” en la agenda del Banco Mundial, haciendo especial énfasis en que los argumentos que el documento desarrolla en torno a la responsabilidad de las familias en situación de pobreza y a la subinversión en capital humano justifican que el problema de la pobreza se constituya en un problema de gobierno.

En primer lugar, cabe señalar que el informe se inscribe en la tradición de la teoría del capital humano. En este sentido, la educación y la formación son analizadas en términos de inversiones que realizan individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. De este modo, no aparece discutido el concepto de “inversiones en capital humano”, sino que, por el contrario, está absolutamente naturalizado. Esto conduce a pensar que en estos análisis “formar capital humano” significa la constitución más o menos voluntaria de esa especie de empresario de sí mismo que va a ser remunerado con un ingreso: lo que es llamado aquí “inversiones educativas”. Pero si se repara en que estas decisiones de inversión recaen en el arbitrio individual y/o familiar de los grupos empobrecidos, se está a un paso de la argumentación que sostiene la culpabilización de las familias en situación de pobreza por su suerte:

private investment in human capital can be “too low” in two different senses. First, it can be below even the *private* optimal level for the individual children in question if household decision makers hold persistently misguided beliefs about either the nature of the process of investments in child education and health or the subsequent returns to these investments. [...] Parents also may discount the future more heavily than they should, perhaps especially with regard to the returns on investments in their children—a case of “incomplete altruism.” A slightly different but equally plausible version of this problem is a conflict of interest between the parents themselves as opposed to, or in addition

---

y que reúna datos de tan amplia variedad de países. Para conocer documentos del Banco que discutan cuestiones específicas, casos específicos u otras temáticas que aborden de manera colateral las TMC, se pueden consultar Murgai y Ravallion (2005), Chen, Ravallion y Wang (2006), De Janvry y Sadoulet (2006), Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006), Lindert, Skoufias y Shapiro (2006), Skoufias y Di Maro (2006), Lindert *et al.* (2007), Ravallion (2007), Schady y Rosero (2007), Barrientos (2008), Grosh *et al.* (2008).

to, one between parents and children. (Fiszbein y Schady, 2009a: 9, énfasis en el original)

De esta manera, en el documento del Banco Mundial se sobre-responsabiliza a las familias en situación de pobreza y se brinda un trato desigual con otros grupos sociales: la política social, al regular y conformar patrones diferenciados de reproducción social, interviene y produce desigualdad, por ejemplo estableciendo responsabilidades adicionales sobre las familias en situación de pobreza en materia de responsabilización sobre el costo de la reproducción.

Por otro lado, se naturaliza la negación de los sectores altos y medios a financiar —a través del pago de cargas impositivas— el costo de los programas de reducción de la pobreza y se habilita a que la decisión de tributar pueda ser definida con base en los criterios de estos sectores sobre la responsabilización que asuman los sectores en situación de pobreza por su suerte:

El conjunto de argumentos de economía política gira en torno a la idea de que las políticas focalizadas en los pobres tienden a debilitar el apoyo a la redistribución, ya que reducen la cantidad de beneficiarios respecto de la cantidad de personas que pagan impuestos para financiar el programa. Si bien la respuesta más contemplada en la literatura es la aplicación de una redistribución generalizada, que incluya a la clase media, existe una alternativa que consiste en apelar al altruismo de los votantes: las mismas personas que se oponen a las transferencias focalizadas por considerarlas “asistencialismo” podrían apoyarlas si fueran parte de un contrato social que exija que los beneficiarios tomen algunas medidas concretas para mejorar su vida o la de sus hijos.

La idea de que los programas de TMC constituyen una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios puede verse en el uso del término *corresponsabilidades* (en lugar de *condiciones*) en la mayoría de los programas, al menos en América Latina. Si las condiciones se ven como corresponsabilidades, parecen tratar al receptor como un adulto capaz de resolver sus propios problemas. (Fiszbein y Schady, 2009b: 10-11, énfasis en el original)

En el desarrollo del documento, la lógica del costo-beneficio no sólo es extendida como hilo explicativo del conjunto de los comportamientos sociales, sino que también es naturalizada para, por ejemplo, justificar la elusión y la evasión impositiva cuando se habilita la pregunta acerca de por qué los sectores no pobres tendrían que pagar impuestos que no les retribuyen ningún tipo de beneficio. Se reafirman sentidos comunes reaccionarios que identifican a la asistencia a los sectores empobrecidos como una

intervención gubernamental que es ciega frente a la presencia de sujetos abusadores. De este modo, se instaura la acción de asistencia como un acto moral de un actor individualizable y no como expresión institucional de un orden moral socialmente validado y estatalmente constituido. Las intervenciones sociales podrían ser apoyadas sólo si los ciudadanos no pobres logran percibir que tienen algún beneficio; es por ello que el informe postula el concepto de “corresponsabilidad” y sostiene la necesidad de un nuevo contrato social que les brinde algún tipo de garantía. Si nos detenemos en el fragmento “si las condiciones se ven como corresponsabilidades, parecen tratar al receptor como un adulto capaz de resolver sus propios problemas”, nos encontramos con un uso muy particular de la ambigüedad para referirse a la responsabilización de los pobres: ¿estos son tratados como adultos capaces de resolver sus propios problemas o este tipo de transferencias sólo *harán de cuenta* que lo son? En el mismo documento del Banco Mundial encontramos las siguientes sugerencias:

En esas circunstancias, plantear el “buen comportamiento” como condición para las transferencias *podría* tomarse como un enfoque menos paternalista que el alternativo, es decir, que la condición de las transferencias sea votar por un partido determinado o pertenecer a una organización social determinada. (Fiszbein y Schady, 2009b: 11, énfasis en el original)

Essentially, there are two broad sets of arguments for attaching conditions to cash transfers. The first argument applies if private investment in children’s human capital is thought to be too low. The second argument applies if political economy reasons mean that there is little support for redistribution, unless it is seen to be conditioned on “good behavior” by the “deserving poor”. (Fiszbein y Schady, 2009a: 66, énfasis en el original)

Un argumento reiteradamente sostenido por los patrocinadores de las TMC, y especialmente de las transferencias monetarias a través de tarjetas electrónicas, es que estos programas contribuyen a evitar la extensión de prácticas clientelares. La decisión de transferir poder de compra sin otra mediación que la tarjeta electrónica, dotaría de mayor autonomía a las madres y desmontaría cualquier tipo de relación tutelar informal que corrompiese la distribución de fondos públicos. Lo que es realmente llamativo en este documento es que la alternativa a la exigencia de una lealtad política como contraobsequio de la transferencia que se otorga es el requerimiento de un “buen comportamiento”. Es paradójica la postulación de propiciar una alternativa moralizadora de esta dimensión mientras que se afirma que se trata de una alternativa poco paternalista. Por otro lado, el documento sostiene: “Además, el hecho de que

las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven las oportunidades; después de todo, es difícil decir que los niños tienen la culpa de ser pobres” (Fiszbein y Schady, 2009b: 11).

De este modo, la adopción de la teoría del capital humano lleva a tal límite la idea de que cada quien es la fuente de sus ingresos, que cada quien es su propio capital, su propio emprendedor, su propio empresario, que permite realizar la operación lógica que se sostiene en el fragmento del discurso arriba citado: desligar el desarrollo del capital humano de los niños del sustento de sus padres. Esto sólo es pensable en la medida que se ha adoptado un individualismo ético, estrechamente asociado a las concepciones liberales que asume una ontología social atomista y que fundamenta una antropología filosófica egoísta. En este sentido, si bien no se puede culpar a los niños de ser pobres, se abre una brecha en la cual los padres de esos niños sí pueden ser culpabilizados por la pobreza de sus hijos. Nuevamente, el documento da cuenta y se vale de sentidos comunes reaccionarios.

Si nos detenemos a analizar las subjetividades que son propugnadas a partir de estas intervenciones de gobierno, resulta relevante cómo el impulso a valorar la libertad de los asistidos se troca en hacerlos cargo por sus condiciones de vida: son convocados a cada instante a tomar decisiones, a vivir libremente y, al mismo tiempo, a pagar el costo que acarrea dispensar la responsabilidad de los factores estructurales en la producción de desigualdad. En este sentido, muchas de las intervenciones orientadas al gobierno de la pobreza pueden ser pensadas como intervenciones de auto-gestión de la pobreza.

Las TMC privilegian los subsidios a la demanda que alientan los estímulos a que el usuario pueda tener capacidad de elección y, de acuerdo con esa elección autónoma e independiente, los recursos se asignan al efector. De este modo, las TMC suprimen subsidios a la oferta; por ejemplo, se eliminan los programas de subsidios alimentarios (que podían incluir subsidios a la producción de alimentos populares), con lo que se construyen poblaciones-objetivo necesitadas. La focalización, herramienta preeminente de selectividad del gasto social, junto con las condicionalidades impuestas, que introducen la posibilidad de evaluar los comportamientos en términos de méritos, seleccionan a la población de beneficiarios a partir de la posibilidad de la identificación de “pobres merecedores” distinguiéndolos de los “no-merecedores”.

Generalmente, las argumentaciones basadas en la teoría del capital humano se basan en el enfoque del “individualismo metodológico” propio de la teoría económica neoclásica, por el cual los actores cuentan con una cantidad

óptima de información y son perfectamente racionales; sus decisiones individuales son tomadas en función de sus preferencias, que se rigen en definitiva por la maximización de la utilidad. En esta dirección puede comprenderse que —al menos en una situación de competencia perfecta— los pobres lo son porque no han invertido en capital humano, es decir, porque *prefirieron* no invertir en capital humano (tasa de impaciencia o preferencia temporal). Sin embargo, en el documento del Banco Mundial aparece lo siguiente:

There are three main conceptual arguments for conditioning a cash transfer. First, agents do not always behave exactly as one would expect fully informed, rational agents to behave. Private information about the nature of certain investments, or about their expected returns, may be imperfect and persistent. [...]

What imperfect information, myopia, and incomplete altruism have in common, for our purposes, is that they may cause a family's privately chosen level of investment in human capital to be too low, compared with its own "true" private optimal. (Fiszbein y Schady, 2009a: 50, énfasis en el original)

En este caso parece ser que el informe invierte la ecuación: los pobres lo son por no estar plenamente informados, por no comportarse como sujetos completamente racionales. Es decir, lo que diferencia a aquellos individuos que invierten en capital humano y otros que no lo hacen es explicado en función de dificultades en la ponderación de los retornos de las inversiones en sus hijos, miopía, altruismo incompleto y a otras imperfecciones del mercado. Esta argumentación trae dos nuevos problemas: primero, parecería señalarse que esta tendencia a la miopía y a subvaluar los rendimientos de las inversiones en capital humano sólo puede explicarse en función de una escasa acumulación de capital humano, lo que vuelve circular el argumento; segundo, nos preguntamos cuál es la posición privilegiada desde la cual se puede señalar qué decisiones fueron tomadas con miopía. Este problema de agentes que no se comportan de modo completamente racional y que no están completamente informados avala que aquellos que sí lo estén asuman una actitud "paternalista" hacia los primeros, tal como se justifica en el documento: "Paternalism well may be justified if the individuals in question hold persistently erroneous beliefs; if they are not unitary agents, but households within which there may be conflicts of interest; or if they behave myopically. Recent developments in economic theory and recent empirical evidence both suggest that all three of those phenomena may be at work" (Fiszbein y Schady, 2009a: 51).

La argumentación del informe resalta continuamente que los sectores a los que se busca asistir están mal informados y que por ello persisten en creen-

cias erróneas que conducen a una subinversión en capital humano que produce pobreza. En la medida que se destaca continuamente que este déficit informacional se cristaliza en creencias que limitan la adopción de decisiones certeras, se vislumbra un desplazamiento hacia una culturalización remozada de la pobreza. Los trabajos de Mariana Lorenzetti (2007; 2010) sobre las relaciones entre políticas de reconocimiento indígena y políticas sociales en el campo de la salud resultan de utilidad para poder pensar la re-actualización de la culturalización de la pobreza como una modalidad de auto-responsabilización de los destinatarios de políticas sociales.

El énfasis que el documento del Banco Mundial hace en las creencias de los pobres y de cómo estas creencias reproducen comportamientos que refuerzan las condiciones que limitan la acumulación de capital humano, permiten identificar una forma de gobierno de la pobreza que pasa por delimitar a los pobres mediante el establecimiento de una censura, es decir, de una frontera en el *continuum* de la población en términos de “diversidad cultural”. El campo de “lo cultural” es instrumentado como un marco en el cual se pueden regular las diferencias —presentadas en términos de creencias valoradas y erróneas—, desligándolas de su correlato socioeconómico. El ámbito de las “creencias persistentes” brinda las condiciones de posibilidad para la construcción de la pobreza como una alteridad que puede ser explicada haciendo caso omiso a cualquier análisis que se centre en los procesos de producción de desigualdad. Sin lugar a dudas, lo que se destaca de esta construcción es el rasgo de “‘inferioridad’ [que] se encarna en el cuerpo del pobre, en términos de la posesión de un tipo de cultura que se desarrolla y reproduce en un mundo de pobres, lo que justifica y promueve una diferenciación de ‘este mundo’ del resto de la sociedad” (Álvarez Leguizamón, 2005: 243, énfasis en el original).

Suppose that, for some reason, potential beneficiaries are poorly informed about the future returns to education. Of course, if this is a simple information asymmetry with no mechanism causing the incorrect belief to persist, then the optimal policy intervention is to address the information problem—say through a publicity campaign. But processing information may be costly: being convinced about the health benefits of greater schooling, for instance, may require time and effort to process the evidence. In addition, certain beliefs may be self-reinforcing so that when agents act on the basis of the beliefs, the outcomes confirm them, even if alternative beliefs would have led to superior outcomes. It is possible that large groups of people may then believe that returns to education are lower than they really are. A possible example is that of poorer families believing that effort (perhaps in education) is less important than connections in generating upward mobility, whereas those who are better-off believe the opposite. These

beliefs can lead to different actions and thus to different outcomes that appear to confirm the initial beliefs—even though the poor also would have benefited if they had put in greater effort. [...]

They may believe that formal schooling requires very high levels of natural talent that are not to be found in their families. They may ignore the existence of links between formal schooling and parenting skills or health and hygiene outcomes. (Fiszbein y Schady, 2009a: 53)

Si bien en las TMC son los niños los destinatarios finales de las inversiones previamente especificadas en educación y salud, no dejan de ser los padres y el ambiente familiar importantes destinatarios de las iniciativas moralizadoras que se argumentan en el informe. Son los padres los responsables de tomar la decisión acerca de la inversión educativa y/o de salud de sus hijos. En este sentido, ciertos sectores de la población quedan expuestos a nuevas modalidades de intervención de los expertos cuya tarea apunta a “re-educarlos” o “habilitarlos”, proporcionándoles técnicas de planificación de la vida y la conducta personal aptas para que puedan desempeñarse racionalmente y mejor informados en el momento de la toma de decisiones acerca de gastos de inversión que suponen utilidades futuras y que condicionan las acciones actuales:

There is a great deal of evidence that poor outcomes in early childhood can be a result of poor home environments, including inadequate parenting practices [...]. However, most people believe that they are not bad parents and, therefore, are unlikely to respond either to an information campaign or to home-visiting programs in which social workers teach them how to be better parents. Oportunidades and some other CCTs attempt to expose parents to new information and practices by conditioning transfers on participation in *pláticas*. (Fiszbein y Schady, 2009a: 55-56, énfasis en el original)

La teoría del capital humano al proponer un esquema de razonamiento que introduce, en el análisis, el factor tiempo, dado que una decisión intertemporal de inversión en un *stock* de conocimientos garantizaría un rendimiento futuro, justifica la extensión de las intervenciones de gobierno en una temporalidad que va más allá del contacto personalizado. No obstante lo cual el documento del Banco Mundial muestra cómo las condicionalidades exigidas por las transferencias monetarias ensamblan una regulación “a la distancia” propia de las intervenciones propiciadas a partir del razonamiento de la teoría del capital humano con una regulación “cara a cara” en la que entran en juego distintos profesionales (trabajadores sociales, psicopedago-

gos, promotores de la salud, etc.) en función de intervenir sobre formas de vida de los asistidos para evitar y/o limitar creencias erróneas, malos hábitos, crianzas no responsables, entre otras.

Entonces, mientras que la intervención de gobierno se fundamenta en la teoría del capital humano, mediante la cual se ofrece un campo de regulación extendido en el tiempo, en el cual los individuos serán tratados como sujetos económicos activos, es decir, en la estabilidad de sus preferencias y a lo largo de un sinnúmero de decisiones y elecciones, las intervenciones personalizadas complementarán esta métrica examinadora distante con un vínculo individualizado idóneo para operar sobre las conductas, las maneras de ser y de vivir de los hombres y las mujeres.

En lo que se refiere a los resultados que las TMC tienen en la efectiva acumulación de capital humano, el documento señala un resultado por demás sorprendente: “Si bien hay pruebas claras de que las TMC han incrementado el uso de los servicios de educación y salud, la evidencia en cuanto al efecto de las TMC sobre los resultados ‘finales’ en educación y salud es más variada. [...] Este patrón de impactos —aumentos en la matrícula sin aumento en el nivel de aprendizaje— no es exclusivo de las TMC” (Fiszbein y Schady, 2009b: 21, énfasis en el original).

La obtención de resultados en indicadores “finales” depende de lo que ocurre con las políticas sectoriales, como son la de educación o de salud. Esto se debe a que las TMC apuestan por la vinculación de programas selectivos con los programas sectoriales, predominantemente de carácter universal, al establecerse condiciones para acceder a los beneficios monetarios. En este sentido, en lo que se refiere a su inserción en —y su vinculación con— el sistema de políticas sociales nacionales, las TMC poseen una lógica complementaria —no de contraposición— con la lógica sectorial, puesto que es necesaria una oferta sectorial que haga viable las condicionalidades. Consecuentemente, resulta relevante reflexionar sobre este desacople que presenta el documento entre éxito de las TMC en el incremento del uso de servicios educativos y de salud y resultados más variados en indicadores “finales”. ¿Cuál es el sentido de este fracaso institucional? ¿Por qué se decide privilegiar con tantas fuerzas una intervención social sabiendo que los resultados “finales” no son los esperados? Retomando la pregunta consagrada de Michel Foucault sobre el “fracaso” de la prisión “¿no se puede ver ahí más que una contradicción, una consecuencia?” (Foucault, 2002: 277). Si lo que sucede es una mayor cantidad de años en las instituciones educativas sin aumento significativo en el nivel de aprendizaje, es decir, sin la esperada acumulación de capital humano, entonces, ¿cuál es la función/efecto de mantener a la población pobre en estos programas? Históricamente las intervenciones gubernamentales sobre la pobreza han sido

un vector privilegiado para vehiculizar otros objetos de gobierno: el vicio, la pereza, la falta de higiene, la violencia, el delito y el desorden social. ¿Es posible suponer que las TMC —en tanto intervenciones gubernamentales sobre la pobreza— no están destinadas a suprimir la pobreza sino a regularla? Las TMC serían entonces una manera histórica de trazar límites que distinguen maneras de ser y de vivir, aceptables e inaceptables de los pobres. Habría que reintegrar las intervenciones sobre la pobreza en toda una gestión más general de diferenciación de conductas y comportamientos. Al tiempo que las TMC “fracasan” en su objetivo de eliminar la pobreza, contribuyen en el aislamiento de conductas y comportamientos reprobados y en la expansión de otros valorados.<sup>5</sup> Si la teoría del capital humano sostiene que los individuos tienen una conducta maximizadora y preferencias estables, el incumplimiento de la condicionalidad de la escolarización o de los controles de salud por parte de los pobres, por ejemplo, no puede ser explicado recurriendo a la afirmación de que se trata de una conducta irracional o un caso de cambios *ad hoc* en las preferencias, sino que por el contrario esos comportamientos pueden ser rápidamente adjudicados al vicio o la pereza. Asimismo, en la medida que se ha sostenido el carácter orgánico de la sociedad, su disposición a la armonía social y a la resolución de conflictos de manera racional, la violencia y el delito fueron pensados como excepciones, desbordes y/o patologías que son producidos por individuos irracionales, enfermos y/o disfuncionales que generalmente integran los sectores socialmente más débiles. Entiendo, entonces, que las intervenciones gubernamentales sobre la pobreza participan también en la administración de los comportamientos de los pobres, estableciendo censuras que permitan distinguirlos en función de la defensa social. Lo que permite pensar que los destinatarios de las intervenciones de gobierno sobre la pobreza no coinciden necesariamente con los sujetos a los que se desea proteger.

## Conclusión

En este artículo he planteado que la introducción del concepto de capital humano como factor explicativo principal de la heterogeneidad del trabajo

<sup>5</sup> Por supuesto que la regulación de la pobreza no se opone, en última instancia, a su eliminación. Lo que busco enfatizar aquí es que esta regulación a través de las TMC habilita un campo de intervención sobre las conductas y los comportamientos de las familias empobrecidas que no opera a partir de la imposición de un límite o una reducción de la pobreza de manera directa; sino que, sin reducirse al alivio inmediato de la misma, se interviene sobre distintos factores subjetivos que buscan que la pobreza, sin verse en un primer momento impedida, quede poco a poco compensada, frenada y limitada y, en última instancia, reducida.

propiciaba el establecimiento de una grilla de inteligibilidad que posibilita describir de modo informativo un patrón sistemático de conducta de los individuos. El régimen de visibilidad resultante de esta grilla ilumina especialmente la conformación de la conducta de los individuos, y permite formular predicciones acerca de su comportamiento en la medida que asume que estos adoptan un principio de racionalidad estratégica sostenido en preferencias estables, opciones racionales y elecciones transparentes y libres.

Sin embargo, además de brindar una grilla de inteligibilidad novedosa para el escrutinio del proceso de toma de decisiones de los individuos, la adopción de la teoría del capital humano por parte de las TMC habilita un análisis del comportamiento humano en términos de su racionalidad interna. La teoría del capital humano, al proponer un esquema de razonamiento que introduce en el análisis el factor tiempo, dado que una decisión inter-temporal de inversión en un *stock* de conocimientos garantizaría un rendimiento futuro, justifica la extensión de las intervenciones de gobierno en una temporalidad que va más allá del contacto personalizado. En otras palabras, las intervenciones gubernamentales que se sostengan de la teoría del capital humano como fundamento teórico podrán encontrar un campo de aplicación extendido en el tiempo, puesto que el análisis que esta teoría despliega se ocupará de los individuos en tanto sujetos económicos activos, es decir, en la estabilidad de sus preferencias y a lo largo de un sinnúmero de decisiones y elecciones durante toda la vida. A su vez, en cada punto de este campo de intervención extendido en el tiempo, las conductas, las maneras de ser y de vivir de los hombres y las mujeres, de los niños y los adultos mayores podrán ser confrontadas en una métrica examinadora en la que se define el comportamiento completamente racional, la decisión totalmente acertada, la inversión más redituable y las preferencias óptimas; mientras que cualquier distancia con respecto a esta regla podrá ser rápidamente identificable a partir del razonamiento propuesto por la teoría del capital humano.

Recibido: febrero de 2011

Revisado: marzo de 2012

Correspondencia: Universidad de Buenos Aires/Tte. Gral. Juan D. Perón  
núm. 2581/4to. "H" (1040)/Ciudad Autónoma de Buenos Aires/Argentina/  
correo electrónico: nicolas\_dallorso@yahoo.com.ar

## Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2005), “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en S. Álvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO-CROP.
- Barrientos, A. (2008), “Cash Transfers for Older People Reduce Poverty and Inequality”, en A. J. Bebbington, A. A. Dani, A. de Haan y M. Walton (eds.), *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*, Washington, World Bank.
- Becker, G. (1983), *El capital humano*, Madrid, Alianza.
- Becker, G. [1976] (1990), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, The University of Chicago.
- Bowles, S. y H. Gintis (1983), “El problema de la teoría del capital humano; una crítica marxista”, en L. Toharia (comp.), *El mercado de trabajo. Teorías y aplicaciones*, Madrid, Alianza.
- Britto, T. (2005), “Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: an Analysis of Conditional Cash Transfers”, ponencia presentada en Conference on Social Protection and Chronic Poverty: Risk, Needs and Rights Protecting What? How?, Manchester, 23-24 de febrero.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cuadernos de la CEPAL, núm. 95.
- Chen, S., M. Ravallion y Y. Wang (2006), “Di Bao: a Guaranteed Minimum Income in China's Cities?”, *Policy Research Working Paper 3805*, Washington, World Bank.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Flacso México.
- Corbalán, M. A. (2002), *Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*, Buenos Aires, Biblos.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2006), “Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality”, *World Bank Economic Review*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-29.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009a), *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development, en URL [http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT\\_web\\_noembargo.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf), fecha de consulta 1º de febrero de 2011.
- Fiszbein, A. y N. Schady (2009b), *Transferencias monetarias condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura. Panorama general*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en URL <http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/CCTS-Overview-Spanish.pdf>, fecha de consulta 1º de febrero de 2011.
- Fonseca, A. (2006), “Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”, Santiago, FAO, artículo pre-

- sentado en el Primer Seminario de Transferencias Condicionadas y Seguridad Alimentaria, en URL [www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/Fonseca.pdf](http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/Fonseca.pdf), fecha de consulta 1° de febrero de 2011.
- Foucault, M. (2007), *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Buenos Aires, FCE.
- Foucault, M. (2002), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio-Codina (2006), “Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards”, report WPS3994-IE, Washington, World Bank.
- Gómez-Hermosillo Marín, R. (2006), “Prólogo”, en E. Cohen, y R. Franco, *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Flacso-México.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc y A. Oeughi (2008), *For Protection and Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, World Bank.
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South*, Sterling, Kumarian Press.
- Landau, M., A. Capriati, N. Dallorso, F. Llampart, R. Malagamba Otegui, I. Socoloff y A. Pérez Rial (2007), “‘Interesados’ en la participación: un estudio sobre los discursos del Banco Mundial”, en M. A. Rodríguez y J. Rozé (comps.), *Ciudades latinoamericanas III. Transformaciones, identidades y conflictos urbanos en los albores del siglo XXI*, México, Asociación Latinoamericana de Sociología, Fundación Ideas Ediciones.
- Lindert, K., A. Linder, J. Hobbs y B. de la Brière (2007), “The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context”, Social Protection Discussion Paper 0709, Washington, World Bank.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro (2006), *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, Washington, World Bank.
- Lorenzetti, M. (2010), *Salud intercultural: articulaciones entre alteridad y biopolítica en las intervenciones socio-sanitarias para indígenas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, tesis de doctorado.
- Lorenzetti, M. (2007), “Del ‘capital social’ a la ‘culturalización de la pobreza’: la construcción de alteridad en los programas de salud para la población indígena”, Buenos Aires, ponencia presentada en las Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani.
- Marchionni, M. y A. Conconi (2008), “¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos”, en G. Cruces, J. M. Moreno, D. Ringold y R. Rofman (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Murgai, R. y M. Ranvallon (2005), “Is a Guaranteed Living Wage a Good Anti-poverty Policy?”, Policy Research Working Paper 3640, Washington, World Bank.
- Murillo, S. (2008), *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial*

- en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*, Buenos Aires, CLACSO.
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, *Serie Políticas Sociales*, núm. 159, Santiago, CEPAL.
- Pescador, J. A. (1994), “Teoría del capital humano: exposición y crítica”, en C. A. Torres y G. González Rivera (comps.), *Sociología de la educación*, Madrid, Miño y Dávila.
- Ravallion, M. (2007), “How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?”, Policy Research Working Paper 4385, Washington, World Bank.
- Schady, N. y J. Rosero (2007), “Are Cash Transfers Made to Women Spent Like other Sources of Income?”, Policy Research Working Paper 4282, Washington, World Bank.
- Schultz, Th. (1960), “Capital Formation by Education”, *The Journal of Political Economy*, vol. 68, núm. 6, diciembre, pp. 571-583.
- Skoufias, E. y V. Di Maro (2006), “Conditional Cash Transfers, Work Incentives, and Poverty”, Policy Research Working Paper 3973, Washington, World Bank.
- Sojo, A. (2007), La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, *Revista de la CEPAL*, núm. 91.
- Toharia, L. (1983), “Introducción”, en L. Toharia (comp.), *El mercado de trabajo. Teorías y aplicaciones*, Madrid, Alianza.

### Acerca del autor

Nicolás Santiago Dallorso es doctor en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es docente en la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad y becario postdoctoral del CONICET. Sus áreas de interés principal son políticas sociales y estudios de gubernamentalidad. Referencias bibliográficas recientes de su producción son: “La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de manzanas y comadres de la Provincia de Buenos Aires, Argentina”, en Nelson Antequera y Ana María Pérez (comps.), *Estrategias contra la pobreza: alternativas desde el Sur*, Buenos Aires, CLACSO-CROP, en prensa; así como *Intervenciones de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida-Comadres en conflictos domésticos y barriales (Gran Buenos Aires, 2005-2007)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani y Universidad de Buenos Aires, 2008.

