

El capital humano y la pobreza como un asunto individual en los programas de transferencias monetarias condicionadas¹.

Natalia Garzón Moreno²
nataliagarzonmoreno@gmail.com

Resumen

El presente artículo analiza los supuestos que subyacen a la estrategia de superación de la pobreza que se enmarca dentro del concepto de Capital Humano (CH), mediante la cual se originan los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC). Para ello, expone dichos conceptos, a partir del desarrollo histórico del primero en respuesta a la necesidad de una nueva explicación de la producción económica, su posterior correlación con el problema de la pobreza y la postulación del segundo concepto como alternativa de solución. De manera posterior, ejemplifica la injerencia del concepto de CH en la creación de dos PTC: *Oportunidades*, creado en México y *Familias en Acción*, gestado en Colombia. Acto seguido, se da cuenta de los supuestos que manejan funcionarios y hogares beneficiarios de ambos programas, detectados en una investigación cualitativa realizada en los dos países. Por último, se presentan reflexiones en torno a la concepción de la pobreza que existe en los PTC, sus gestores y sus beneficiarios, así como alternativas ante la misma.

Palabras clave: capital humano, pobreza, programas de transferencia condicionada.

Abstract

This article analyses the assumptions underlying the strategy of overcoming poverty that falls within the concept of Human Capital, whereby Conditional Cash Transfer Programs are created. In such order of ideas, both concepts are exposed from the historical development of the first one, in response to the need for further explanation of economic production, its subsequent correlation with the poverty problem and the latter as a solution. Later, the incidence of the concept of human capital is exemplified from the creation of two programs: *Oportunidades*, in Mexico, and *Familias*

¹ Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2016. Fecha de aceptación: 30 de marzo de 2017.

² Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia y Maestra en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como docente de la Maestría en Educación de la Universidad de La Salle, en Bogotá D.C. (Colombia), como funcionaria de la Secretaría Distrital de Integración Social y la Caja de Vivienda Popular en la misma ciudad. También ha ejercido como investigadora en el Instituto para la Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico, adscrito al Distrito Capital colombiano.

en Acción, in Colombia. Then, the assumptions handled by officials and recipients households of both programs, detected through a qualitative research in both countries, are exposed. Finally, reflections about the concept of poverty in the programs, their managers and their beneficiaries, as well as alternatives to it are presented.

Keywords: human capital, poverty, conditional cash transfer programs.

Introducción

En el año 2015, según la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) existían 21 países en los que se implementó al menos un programa de transferencias monetarias a nivel nacional. Resulta importante detallar el crecimiento acelerado de estos programas, dado que en 1997, los PTC estaban presentes en sólo 3 países. Además su expansión ha sido muy acelerada si se compara por ejemplo con la cobertura social de varios países.

Parte de la popularidad de los PTC se encuentra en el paulatino aumento del monto de sus transferencias, el incremento de su cobertura y la permanencia de los mismos gracias a su institucionalización dentro de la política social de cada país (Cecchini & Madariaga, 2011).

Además, estos programas han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza, tanto en el contexto regional como en el internacional, en gran medida gracias a la promoción por parte de las agencias como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la constitución de foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas, como la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Cecchini & Madariaga, 2011, p.10)

En México y Colombia se han implementado dos de los programas de transferencias monetarias condicionadas que existen en toda América Latina y el Caribe, *Progres-a-Oportunidades-*

*Prospera*³ y *Familias en Acción-Más Familias en Acción*⁴, respectivamente. En 1997, surgió en México *Progres*a, como se llamaba originalmente con el gobierno de Ernesto Zedillo. Tenía por objetivo frenar la pobreza rural mediante la entrega de apoyos monetarios en salud, educación y alimentación. En ese entonces brindó apoyo a 300 mil familias; en la actualidad beneficia a 6.073.764 millones de familias mexicanas (CEPAL, 2016).

Por otro lado, en Colombia, luego de la crisis económica de finales de los noventa, se creó *Familias en Acción* para que mitigara el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable. Para lograrlo, el país observó las experiencias de los gobiernos de México y Brasil con los programas *Oportunidades* y *Bolsa Escola*, respectivamente; adoptó muchos de los lineamientos técnicos y operativos de *Oportunidades*, a partir del acceso al conocimiento sobre el proceso de creación del Programa, las implicaciones fiscales y el reencauce que tuvieron los programas sociales de México, junto con sus ventajas y desventajas. En el año 2015 el programa tuvo una cobertura de 2.561.059 millones de familias vinculadas (CEPAL, 2016).

Como se indicó, parte de la popularidad y crecimiento de los PTC ha estado apoyado por las instituciones financieras internacionales, con créditos y el visto bueno que le han dado a la implementación de estos programas, gracias a las evaluaciones y los resultados positivos encontrados; por ejemplo, la conexión de familias pobres e indigentes con niños en edad escolar con la protección social, el establecimiento de un piso de consumo para las familias y el aumento de la utilización de los servicios de educación y salud, entre muchos otros.

No obstante, también existen evaluaciones que han mostrado que los PTC no reducen la pobreza sino la intensidad o brecha de la misma (Cortés, Banegas y Solís, 2007), no muestran mejoría en el desempeño escolar en pruebas estandarizadas (Draibe, 2009) ni en la calidad de la oferta educativa, excluyen a familias que no tengan menores de edad a cargo (Cecchini & Madariaga, 2011), generan un débil empoderamiento en las mujeres (Rodríguez, 2011) y los procesos de

³ A partir del 2014, se cambió el nombre del programa a *Prospera*, para indicar que se trata de una nueva estrategia para enfrentar la pobreza. (Redacción Aristegui Noticias, 2014). Para conocer más sobre *Prospera*, se puede consultar el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA, Programa para la Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016.

⁴ Recientemente, el programa adquirió el nombre de *Más Familias en Acción* en virtud de su rediseño y su consolidación como política de Estado (Ley 1532, 2012).

focalización (inclusión y exclusión del programa) pueden provocar conflictos en las comunidades, por mencionar solo algunos.

El estudio de estas evaluaciones y la lectura de algunos estudios sobre la pobreza desde la perspectiva de los pobres llevaron a preguntarse por la opinión que podrían tener los hogares pobres beneficiarios de estos programas acerca de la pobreza y del florecimiento humano (Boltvinik, 2007) en comparación con aquella que podrían tener los funcionarios que trabajan en estos programas (Oportunidades y Familias en Acción).

De tal manera, en el presente documento se pretende dar cuenta de algunos de los hallazgos encontrados por la autora⁵, particularmente los supuestos que apoyan la estrategia de superación de la pobreza, denominada Capital Humano (CH), bajo la operación de los programas de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción (hoy Más Familias en Acción) y Oportunidades (hoy Prospera).

Para cumplir tal propósito en primer lugar, se dará cuenta de la aparición del concepto de CH y la manera como éste se relacionó con el concepto de pobreza y la solución a la misma. En segundo lugar, se describirá la forma en que programas conciben al Capital Humano como estrategia de solución al problema de la pobreza. En tercer lugar, se analizarán los supuestos que subyacen tras el concepto de Capital Humano en los programas mencionados con base en los hallazgos de la investigación realizada por la autora. Finalmente, se establecerán algunas conclusiones.

La teoría del Capital Humano

A comienzos de los años sesentas, en un contexto de innovación tecnológica, aumento del trabajo intelectual y disminución del trabajo manual y aparición de nuevos trabajos, el economista estadounidense Gary Becker encontró que la tierra, el capital y el trabajo se quedaban cortos como elementos explicativos de la producción. Por lo anterior, propuso un factor residual K, que constituye la suma entre: organización, actividad empresarial, tecnología y educación. Este factor

⁵La investigación en la cual se apoya este artículo se denomina: «Concepciones de Pobreza y Florecimiento Humano en funcionarios y hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas Oportunidades y Familias en Acción en el 2012». La investigación se presentó como tesis para obtener el título de maestra en Gestión y Desarrollo Social por la Universidad de Guadalajara.

permitiría encontrar los elementos para cualificar las capacidades productivas e incrementar la autonomía de los trabajadores.

Del Valle señala (Schultz, 1961, citado en Del Valle, 2009, p. 224) que estas áreas eran:

1. Equipos y servicio de salud, concebidos ampliamente por lo que incluyen todo lo que afecta a la expectativa de vida, fuerza, resistencia, vigor y vitalidad de un pueblo;
2. Formación en el lugar de trabajo, incluyendo el aprendizaje al viejo estilo organizado por las empresas;
3. La educación formalmente organizada en los niveles elemental, secundario y superior;
4. Los programas de estudio para adultos que no están organizados por las empresas, incluyendo los programas de extensión, especialmente en agricultura;
5. La emigración de los individuos y las familias para ajustarse a las cambiantes oportunidades de trabajo.

Adicionalmente, hizo énfasis en el papel de la familia y en el rol ejercido en el aumento de la producción: «En particular, el tamaño de la familia está determinado por el ingreso de los padres, por el costo de criar niños en relación al costo de “otras” mercancías, y por las preferencias» (Becker, 1987, p. 202). De lo anterior se deriva que un incremento en el ingreso, siempre y cuando sean constantes las preferencias y los precios, incrementará tanto el número de niños como la cantidad gastada en cada uno de ellos. Becker (1987, p. 203) comenta:

Parece ser que en los Estados Unidos, y quizás en otras partes, un incremento en el ingreso eleva muy poco el tamaño de la familia pero sí aumenta sustancialmente los gastos en la educación y en otras medidas que mejoran la calidad de los niños (o visto de otra forma, la cantidad total gastada en cada niño). (...) Los incrementos en la educación en los Estados Unidos y en otras partes parecen haber reducido el tamaño de la familia, pero nadie ha ofrecido una explicación satisfactoria del fenómeno.

También es importante el tema de la movilidad social entre generaciones de la familia, pues como señala Del Valle (2009, p.223):

En la interpretación de Gary Becker el capital humano determina que a lo largo del tiempo la desigualdad de las rentas familiares y la movilidad entre generaciones tenderán a equilibrarse y, aunque este equilibrio depende de varias condiciones (desde la suerte hasta el crecimiento económico), el factor principal se encuentra en el comportamiento de los mismos individuos.

El CH se entiende entonces como el conjunto de habilidades adquiridas por los individuos, debido a una correlación positiva entre el nivel de ingresos, la formación o inversión educativa, una buena

salud y una buena alimentación. Al final, la inversión se traduce en beneficios monetarios durante la vida laboral. Se destaca también el papel de la familia en el incremento del capital humano por medio de la transmisión de recursos a partir de la inversión en la educación de sus hijos.

Ahora bien, en otro escenario, en la década de los noventas, el economista mexicano Santiago Levy, ofreció una explicación al problema de la pobreza a partir de la descripción de varios factores que van en sintonía con el concepto de CH de Becker. Esta explicación le permitió proponer unos objetivos, unas políticas para la reducción de la pobreza, y sentar las bases para el surgimiento del programa Oportunidades/Prospera en México.

Según Levy (1994), la pobreza se caracteriza por: altos niveles de fecundidad en los hogares, falta de capacitación para actuar frente a las bajas repentinas de salario, un alto costo de oportunidad para el hogar por tener niños estudiando, una nutrición frágil debido a los bajos ingresos, una baja productividad en la escuela y el trabajo por efecto de la mala alimentación, una mayor razón de dependencia, una baja educación del jefe de hogar y la destinación de más del 60% del gasto monetario total en alimentación.

Para combatir estas situaciones, Levy (1994) considera que es necesario diferenciar las necesidades de los moderadamente pobres y de los extremadamente pobres:

Para los moderadamente pobres debe inclinarse a favor de la inversión y la creación de oportunidades para incrementar sus ingresos potenciales. (...) Los recursos pueden utilizarse de manera más eficaz para crear un entorno institucional favorable dentro del cual se incremente el valor de mercado de los bienes que poseen los pobres (en particular su tierra y su mano de obra), al mismo que mejoren sus posibilidades para la adquisición de capital humano y financiero. (...) para los extremadamente pobres (...) éstos tienen una necesidad anterior de mejorar su estado de salud y nutrición y de romper el “círculo vicioso” en que se encuentran: medios físicos insalubres, morbilidad, letárgica, niveles altos de mortalidad infantil y de fecundidad, incapacidad para tomar riesgos, incapacidad para demandar servicios educativos, pocos recursos dispersos entre familias numerosas y transmisión de este estado de cosas de una generación a otra (p.71).

Por lo anterior, Levy propone unas políticas para atender las necesidades de los pobres extremos, que se fundamentan en lo siguiente:

- Partir de la relación que existe entre la alimentación, la nutrición y la salud. Y el vínculo de ésta última con la mortalidad infantil y la fecundidad. Además, Levy (1994, p. 75,76) considera que hay que reconocer la complementariedad entre las necesidades:

Los programas para extremadamente pobres que cubren sólo uno de estos componentes pueden no alcanzar las metas de mejorar el estado de nutrición y salud, y cambiar el comportamiento de la fecundidad, aunque lleguen de manera adecuada a la población objetivo. En consecuencia, es necesario hacer hincapié en el otorgamiento simultáneo de un paquete básico de alimentación-salud-educación que explote las complementariedades que existen entre estas necesidades y cuyos objetivos específicos sean: i) reducir las tasas de mortalidad infantil, ii) mejorar el estado de nutrición y salud, y iii) reducir las tasas de fecundidad.

- La pertinencia de la educación de las amas de casa en la reducción de la mortalidad infantil, en la mejoría de la alimentación infantil y en la disminución de la fecundidad.
- El trabajo de la triada educación-alimentación-salud contribuye con la solución de problemas de información. Por ejemplo, el hecho de que los padres pobres conozcan las vacunas y la periodización de aplicación de las mismas a sus hijos, les otorga a los niños mayores oportunidades de ser vacunados.
- Para lograr una mayor efectividad, es necesario implementar acciones sostenidas en el tiempo:

Ya que son tan vulnerables y renuentes a correr riesgos, la reacción en el comportamiento de los hogares extremadamente pobres, en particular en relación con la fecundidad, es lenta: los programas de arranque para el alivio de la pobreza sólo ofrecen mejoras transitorias en el bienestar de los extremadamente pobres, pero probablemente no puedan modificar su comportamiento y permitirles “ponerse de pie” de manera permanente. Por otra parte, resulta obvio que la “buena salud” es el resultado de un proceso acumulativo; las mejoras no sistemáticas en la nutrición sirven de poco (Levy, 1994, p. 78).

Levy entiende que las acciones llevadas a cabo en salud, educación y alimentación, aunque asumen la manera de apoyo, tienen la naturaleza de una inversión que se traduciría en subsidios entregados a los extremadamente pobres y en recursos para los moderadamente pobres. Para el primer grupo, las prestaciones deberían «consistir en un paquete básico que ofrezca de manera simultánea alimentos seleccionados, salud preventiva y educación acerca de higiene, control de la natalidad, preparación y conservación de alimentos y otros» (Levy, 1994, p. 103.).

La nueva estrategia en la agenda social.

Al finalizar la década de los ochentas, el Banco Mundial, regido por principios neoliberales, promovía el trabajo de los pobres mediante incentivos del mercado y la provisión de servicios básicos, como atención primaria en salud, educación y nutrición. En este sentido, comenzó una nueva estrategia para atender la pobreza con base en la inversión en el CH, el crecimiento económico y en la generación de oportunidades para incorporar a los pobres al mercado.

El crecimiento económico es el factor clave para reducir la pobreza, ya que constituye la base del aumento de los ingresos. La inversión en capital humano también es esencial, puesto que permite a los pobres aprovechar las oportunidades de obtención de ingresos que surgen como consecuencia del crecimiento (Banco Mundial & BIRF, 1990, p. 3).

En este sentido, la pobreza era sinónimo de insatisfacción de necesidades básicas, un nivel de vida mínimo y la dificultad para acceder a los servicios básicos.

En el resumen del Informe sobre el desarrollo Mundial del Banco Mundial y el BIRF (1990), se destaca que muchos pobres no se benefician de los ingresos y servicios sociales, de ahí que los que pueden necesitar en algún momento más ayuda son los ancianos, los incapacitados, las viudas y huérfanos y todos aquellos que son vulnerables a las catástrofes naturales y a las conmociones macroeconómicas. A estas personas se las puede proteger con un sistema de transferencias de ingresos o con redes de seguridad, es decir, alguna forma de seguro de los ingresos que les permita salir adelante en situaciones de dificultad y calamidades temporales. Dichas políticas de beneficencia social están basadas en la creencia de que:

No existe la expropiación primitiva, ni la explotación, ni la opresión social, sino que los excluidos son simples individuos, de modo tal que la marginación se explica por razones de orden personal: la ineptitud, la mala suerte, la ingenuidad (los campesinos van a la ciudad, apunta el Banco Mundial en 1991, esperando ingenuamente encontrar empleos públicos) o la pereza. (Salama y Valier, 1996, citados en Mejía, 2001, p. 360).

La estrategia para combatir la pobreza consistía en cualificar al trabajador para hacerlo más productivo y en la entrega de servicios básicos. En el mismo informe (BIRF, 1990) se indica:

Los países cuyos esfuerzos en pro de la aminoración de la pobreza se han visto coronados por el éxito han sido los que han adoptado una estrategia compuesta por dos elementos igualmente importantes. El primero consiste en promover el uso

productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia – su trabajo – mediante políticas que hacen uso de los incentivos del mercado, las instituciones políticas y sociales, la infraestructura y la tecnología. El segundo consiste en proporcionar servicios sociales básicos a los pobres. La atención básica de la salud, la planificación familiar, la nutrición y la educación primaria revisten principal importancia (p. 3)

También es importante señalar que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) adquirieron mucha importancia en el diseño, financiamiento y evaluación de programas, políticas sociales y en la definición y metas del desarrollo social. Algunas de las recomendaciones dadas fueron: la acción focalizada hacia los individuos más pobres, la descentralización de los servicios de salud y educación, la inversión en el CH y en la infraestructura social, un énfasis en la vulnerabilidad de los pobres ante los ciclos económicos, la necesidad de entregarles dinero para protegerlos de dichas crisis y la creación de redes de seguridad contra-cíclicas para confrontar la vulnerabilidad (Barba, Brito, Valencia y Ziccardi, 2005).

Según Barba (2006), este tipo de recomendaciones promovidas por las IFI, como el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), coinciden con el surgimiento de un nuevo paradigma de bienestar⁶ denominado *residual y deslocalizado*. Este paradigma se caracteriza porque:

El Estado nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus necesidades a organismos financieros internacionales, que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas, lo que le confiere un carácter regional-deslocalizado (Barba, 2006, p. 57).

Dicho paradigma se identifica también porque la política social deja de depender exclusivamente de los actores locales y de los recursos políticos, para ponerse en manos de «grupos de expertos ligados a agencias, secretarías de Estado o centros de investigación, quienes se reconocen como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y la evaluación de programas, etcétera» (Barba, 2006, p. 57).

Por *residual* debe entenderse el alejamiento del Estado y la cercanía del mercado en la producción del bienestar. «El enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la

⁶Según Barba (2006, p. 57) los paradigmas de bienestar son «tipos de estrategias para generar y distribuir el bienestar social a través de la atribución de roles diferenciales al mercado, el Estado y los hogares».

producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales» (Barba, 2006, p. 59).

Por último, este paradigma centra la atención de la política social en los más pobres y excluye a quienes no se encuentren en el rango de la pobreza extrema. «Así, los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado» (Barba, 2006, p. 59). Parte también de la política social, es la descentralización del gasto y los programas sociales, la apuesta por el CH, la adecuación de infraestructura de servicios básicos, y la creación de empleos temporales, pensados para que cada quien se incorpore a ellos como mejor pueda.

El Capital Humano en Oportunidades y en Familias en Acción

Para conseguir el propósito de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, el Programa Oportunidades⁷ tiene por meta el aumento de las oportunidades y capacidades de las familias que viven en pobreza extrema, por medio de la mejoría de sus estándares de vida, gracias al acceso a la educación, a la salud y a la alimentación que el Programa brinda. La autora González de la Rocha señala:

La premisa de esta iniciativa es que si los hijos de los pobres se alimentan mejor, estudian más y tienen acceso a servicios y prácticas de cuidado y cuidado de la salud propia, podrán en su edad adulta insertarse en ocupaciones que les brinden la posibilidad de salir de su condición de pobreza. La reproducción de la pobreza es un proceso que consta, entre otros elementos, de una estrategia reproductiva de maximización del número de trabajadores potenciales del hogar (alta fecundidad), abandono temprano del sistema educativo en favor de actividades que generen ingresos para la unidad doméstica, bajo rendimiento en el trabajo y creación temprana de nuevas familias con el mismo perfil que las de origen (González de la Rocha, 2012, p. 54,55).

Familias en Acción⁸ tiene por objetivo complementar el ingreso de las familias con niños menores de 18 años, incentivando la formación de CH, por medio del consumo de alimentos, la incorporación de hábitos nutricionales, acciones de cuidado de la salud, seguimiento nutricional a

⁷En adelante se denominará al programa únicamente como Oportunidades teniendo en cuenta que el artículo se fundamenta en una investigación realizada en el año 2012, periodo en el que todavía se llamaba Oportunidades.

⁸A partir de aquí se nombrará únicamente como Familias en Acción, en vista de que los datos que se utilizan corresponden al año 2012, fecha en que el programa recibía este nombre.

los menores de 7 años y la asistencia y permanencia escolar en los niveles de educación básica y educación secundaria y media.

Ambos programas consideran que el déficit de CH se encuentra detrás de la reproducción de la pobreza; por consiguiente, la solución a la pobreza está en el desarrollo de éste. Al igual que Levy, también parten de la premisa de la interdependencia de las necesidades de las familias pobres. Así comentan Cohen, Franco & Villatoro (2006:.94):

Un ejemplo es la interacción entre los problemas nutricionales, de salud y educación: en algunos casos, la desnutrición infantil no solamente se debe a la falta de alimentos en el hogar, sino también a problemas de salud y a la falta de conocimientos que permitan preparar dietas balanceadas; por ello, la mejora nutricional no puede lograrse sólo mediante transferencias monetarias; se requieren también acciones de prevención en salud y educación nutricional.

Enseguida se describirá la intervención que realizan ambos programas en los componentes del CH: educación, salud, alimentación, el rol de la familia y las responsabilidades.

Educación

El papel de la educación en el desarrollo del CH es importante, pues permite el aprendizaje y desarrollo de destrezas, así como la adaptación al cambio. Adicionalmente, es un medio para generar ingresos y para asegurar la productividad de trabajo. Por lo anterior, en ambos programas se espera que los apoyos brindados en esta materia reduzcan las tasas de inasistencia y deserción escolar y alienten la inscripción, permanencia y asistencia escolar, así como el aumento de los años de escolaridad en las zonas atendidas.

Se ha comprobado que un año adicional de educación tiene resultados importantes en el nivel de ingreso individual y en la productividad del trabajo. La decisión de enviar a los hijos a la escuela es familiar, se toma como una inversión que va a reportarles en el futuro mejores ingresos a los hijos y al hogar, pero que tiene relación con los costos presentes de asistir a la escuela, incluido el costo de oportunidad de dejar de ganar un salario de mercado. Así, se espera que el subsidio educativo de Familias en Acción compense estos costos, para incentivar la asistencia escolar y lograr así una mayor inversión en capital humano.”(DNP, ACCIÓN SOCIAL, 2010, p. 290).

La educación, vista como una inversión, recuerda la explicación de Becker sobre la relación entre padres e hijos, a partir del provecho o placer que pueden sacar uno del otro. De esta manera, los

ingresos son un medio para generar el provecho gracias a la inversión en educación y a la vez un fin, en tanto que aumentarían como consecuencia de la inversión en la educación.

Salud y alimentación

Para ambos programas, la salud es sustancial como componente del CH, pues la carencia de cuidados sanitarios, sobre todo en el momento del nacimiento y los primeros años de vida, puede hacer la vida más vulnerable e incidir en una menor esperanza de vida.

Por lo anterior, Oportunidades y Familias en Acción ofrecen un paquete básico de servicios de salud a las familias beneficiarias, con el cual promueven el uso de establecimientos para la salud preventiva, el autocuidado y la nutrición de los miembros de la familia. Para ello se contemplan capacitaciones, orientación y consejería individual durante las consultas, así como emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias.

En el tema de nutrición, Familias en Acción procura mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos para disminuir las tasas de desnutrición y apoyar la etapa de crecimiento, particularmente en los menores de siete años. Por su parte, en el tema de nutrición, Oportunidades hace énfasis en los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodos de lactancia. Ambos programas realizan una vigilancia del proceso de crecimiento y desarrollo infantil y del estado nutricional.

Según Familias en Acción (Acción Social & Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 290):

Múltiples investigaciones han evidenciado que la pobreza tiene efectos negativos en el crecimiento, desarrollo cognitivo, desempeño académico y en la salud física y emocional de los niños. Se ha observado que los niños pertenecientes a familias de bajos ingresos tienen mayores prevalencias de problemas de salud y deficiencias nutricionales, debido al efecto directo en la disponibilidad de alimentos en el hogar. Las buenas prácticas nutricionales y de salud son parte de los componentes importantes en la conservación y crecimiento del capital humano. De hecho, las poblaciones mal nutridas se han visto marginadas y limitadas en sus oportunidades y alcances en todos los ámbitos del desarrollo humano. El programa no condiciona la entrega del subsidio a la mejoría del estado nutricional de los niños, solamente a la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo. Cabe esperar que la nutrición infantil y la prevalencia de algunas enfermedades mejoren debido a la influencia del programa ya que, por un lado, la entrega del subsidio supone un aumento en el ingreso individual de la madre, lo que le permitiría mejorar la dieta de los niños del hogar. Por otro lado, la asistencia de la madre a charlas sobre nutrición y de cómo dar una alimentación adecuada a los hijos mejora su información sobre el cuidado infantil. Además, se espera que

los profesionales de salud ofrezcan consejos útiles sobre nutrición a los cuidadores que asistan con los niños a los controles de crecimiento y desarrollo.

Lo anterior permite constatar el nexo con los postulados de Becker y Levy, a partir de la sinergia entre la salud, la nutrición y la educación, al resaltar cómo estas tres variables pueden atender problemas de mortalidad infantil, rezago educativo y fecundidad.

El papel de la familia

Tanto para Familias en Acción como para Oportunidades, la familia juega un papel importante en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por esta razón, los programas buscan intervenir en ellas, para buscar cambios favorables que mejoren las condiciones de vida de las generaciones futuras.

Cohen & Franco (2006, p.37) señalan que la familia es central en los PTC pues a ésta se le atribuye:

La reproducción de modelos perceptuales, actitudinales y de comportamiento que son propios de una cultura o subcultura específica, y que condicionan el desarrollo personal de los nuevos miembros, sus formas de interactuar y relacionarse con el medio y con las demás personas. Todo ello permite la reproducción de estilos de vida.

Adicionalmente, Cohen, Franco & Villatoro (2006, p. 95) comentan que en el pasado, los mecanismos de asistencia social le daban prioridad a los individuos y a las comunidades, pero:

Hoy se reconoce que la familia es el ámbito básico para enfrentar las adversidades y donde se transmite la pobreza de una generación a otra. Atribuir ese papel central a la familia permite obtener sinergias: esto es, la amplificación del impacto mediante la multiplicación de las interacciones positivas entre las distintas dimensiones de las capacidades humanas, lo que no sería posible mediante acciones enfocadas en los individuos aislados.

La corresponsabilidad o las acciones que recaen sobre los sujetos

El mecanismo que utilizan ambos programas para garantizar la entrega de los apoyos y promover el cambio de actitudes de las familias se denomina corresponsabilidad. Se trata de condicionar la entrega de transferencias y el acceso a los bienes y servicios a la realización de determinadas acciones por parte de los hogares beneficiarios, pues se asume que los hogares no son lo suficientemente autónomos y se les debe condicionar.

La exigencia de las corresponsabilidades se ampara en la necesidad de frenar la dependencia de los beneficiarios:

Al mismo tiempo la corresponsabilidad busca evitar la dependencia de los beneficiarios, fomentando que existan incentivos suficientes para que se sientan motivados a generar ingresos de manera autónoma. (Cohen, Franco & Villatoro, 2006, p.95)

Familias en Acción busca con las corresponsabilidades:

Propiciar cambios en el comportamiento de las familias, en busca de su toma de conciencia sobre la importancia de la salud y nutrición de sus hijos. Se espera que estos cambios de actitudes se mantengan incluso después de su salida o retiro del programa y que favorezcan la sostenibilidad de los objetivos en el largo plazo. (...) Se considera que los resultados pueden ser más efectivos cuando los recursos se supeditan a los esfuerzos familiares, y son las familias las que disponen sobre el destino de los recursos, pues son ellas quienes finalmente deciden sobre la formación de sus hijos. (Acción Social & DNP, 2010, p. 88, 89).

Los programas justifican la corresponsabilidad, además, por su efectividad en la práctica del apoyo monetario condicionado ya que:

... el condicionamiento disminuye el costo de oportunidad de la escolarización, supliendo los ingresos monetarios que habrían aportado los niños por trabajo infantil. Asimismo, la imposición de requerimientos conductuales crea incentivos para que los individuos y las familias emprendan acciones (evitar o mantener los niños en la escuela) que no realizarían de mutuo propio. Así, las transferencias condicionadas contribuyen a maximizar el bienestar social al proporcionar incentivos para que los individuos obtengan más educación. (Cohen, Franco & Villatoro, 2006, p.95)

En conclusión, las corresponsabilidades son el mecanismo para garantizar el cambio en las conductas y la inversión del CH, mediante la salud, la educación y la alimentación, pues como menciona Becker, el factor principal de la movilidad social es el comportamiento de los individuos.

Supuestos que subyacen al concepto de Capital Humano en ambos programas

Hasta este punto, se ha visto la manera en que el concepto de CH ha permeado las políticas sociales promovidas por las IFI, y enseguida, las decisiones de los grupos de expertos que han asesorado a los gobiernos en el combate a la pobreza. Cabe entonces ahora preguntarse por el discurso que hay detrás de esta «fórmula» para combatir la pobreza, es decir, preguntarse por el razonamiento que subyace a la idea de que, con la satisfacción de necesidades básicas, el cambio de actitudes a partir

de charlas motivadoras y la exigencia de corresponsabilidades, es posible terminar con el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

La respuesta a esta pregunta se encuentra en las ideas que explican la pobreza como un problema de orden individual, un asunto que compete únicamente al pobre, sin considerar los factores sociales, económicos, políticos, culturales y de exclusión, pasando igualmente por alto el enfoque de derechos.

Para entender la pobreza como un problema individual, es necesario recordar que el surgimiento del concepto de CH estuvo acompañado del pensamiento económico liberal de los años ochenta, que abogaba por la defensa de la libertad, del interés propio y del consumidor para generar desarrollo en una sociedad. Se trataba, además, de generar una igualdad de oportunidades para competir como individuos libres dentro del mercado. Esta idea tuvo eco en los PTC como la posibilidad de que los pobres adquirieran las herramientas necesarias para cambiar positivamente sus condiciones de alimentación e higiene, y con esto lograr un mejor desempeño educativo; esto significaría la posibilidad de competir libremente dentro del mercado laboral.

De acuerdo con el planteamiento anterior, Mejía (2001) considera que, bajo la lógica del CH, la fuerza que impulsa el desarrollo o para el caso, el progreso económico es el ser humano⁹: «lo que aumenta la productividad no es un factor exógeno sino factores endógenos relacionados con la conducta de la gente responsable de la acumulación de los factores de producción y de su nivel de conocimientos» (p.392).

De esta manera, el problema de la pobreza queda sujeto al mercado y a las decisiones individuales. Del Valle (2009, p. 233) lo expresa así:

La lógica que opera en la concepción de la pobreza como problema individual o colectivo, plantea que la solución podría venir de la ampliación de las oportunidades de los pobres, por medio del desarrollo de programas focalizados en los sectores más afectados con el objetivo de activarlos. El concepto de activación es el factor que vuelve a depositar toda la solución en el ámbito del mercado y de las decisiones individuales.

⁹Esta lógica del capital humano termina validando la tesis central del marxismo que dice que la fuerza de trabajo de los trabajadores es aquella que genera valor.

Finalmente, considerar que la causa de la pobreza recae en el individuo implica dejar de lado los diferentes contextos que también explican la pobreza.

Si las causas de la pobreza son consideradas como individuales, se enfatiza que son los individuos los que tienen un comportamiento inadecuado que les imposibilita aprovechar las oportunidades del mercado. Por el contrario, si las causas de la pobreza se conciben como estructurales, en donde no sólo cuentan las características de los individuos, sino también el contexto histórico, social, económico, cultural y geográfico en donde se encuentren dichos individuos” (Padilla, 2009, p.29, 30).

A la pobreza como un problema de orden individual la acompañan las ideas de una inadecuada actitud y la definición del pobre como un sujeto ignorante, perezoso, descuidado, desmotivado y desconocedor de todas sus capacidades. De aquí la necesidad de intervenir para mostrarle y desarrollarle sus capacidades, en especial aquellas para hacerlo un sujeto productivo, con una actitud proactiva, responsable, perseverante y educada (producto de la exigencia de las corresponsabilidades) que beneficie a su hogar y que lo haga merecedor de recibir los apoyos de los programas.

A continuación se describirán y ejemplificarán estas ideas con base en la investigación realizada con funcionarios y hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas Oportunidades y Familias en Acción.

La pobreza como un problema de actitud

La importancia que los programas le dan al rol de la familia para promover el CH, en vista de que se le concibe como encargada de transmitir modelos, estilos de vida, comportamientos y formas de relacionarse, está relacionada con la idea de la pobreza como un problema de actitudes, ya que se espera que la familia promueva el cambio de éstas a partir de la adopción de métodos específicos de control natal, preparación y conservación de alimentos, manejo de desperdicios e higiene, entre otros.

La presunción de la pobreza como un problema de actitud llevó principalmente a los funcionarios de los programas, y a los hogares con algunos matices, a relacionar la pobreza con la ingenuidad, la suciedad e higiene, la falta de ganas de salir adelante, la irresponsabilidad frente a las necesidades del hogar, por lo cual se legitima la necesidad de obligar a cumplir con las corresponsabilidades,

para poder salir de la pobreza y así demostrar que se está haciendo un esfuerzo y que se merece recibir el apoyo de los programas.

Ingenuidad

Un funcionario del programa Oportunidades manifestó que las beneficiarias del programa se dejan llevar por su ingenuidad y por sus tradiciones; así, prefieren seguir siendo pobres en lugar de cambiar de actitud.

Las señoras o sea no salen adelante porque no pueden de veras, es una *ingenuidad* de que ellas pueden y no lo provocan en poder salir adelante. O sea quieren esto, es una baja este educación, pero con un grados de ingenuidad que se envuelven ellas mismas, que no se sienten las titulares con el don más grande que tienen, que son personas y que existe algo que se llama la razón y que es la que nos da la capacidad de hacer acción las cosas. Si tú me das ochocientos pesos de apoyo, pues muchas gracias pero yo voy a ser siempre pobre, ¿oiga pero esto? (Francisco, Oportunidades)

Suciedad

El funcionario Francisco parte de una distinción entre la pobreza y la suciedad y comenta cómo les explica a su grupo de beneficiarias que se puede ser pobre pero limpio: «y se los digo, *hay señoras que llego a su casa muy humildes pero tienen bien barridito su patio, su tierrita, mojadito, etc., te metes y la señora muy... Hay señoras que tienen mucho dinero y no levantan ni el plato donde cocinan...»*

Esta distinción entre la pobreza y la suciedad también fue mencionada por Inés y por María. La primera indicó que para seleccionar un hogar como beneficiario no tendría en cuenta la limpieza y la suciedad. Según ella, hay gente que tiene la casa sucia por ser «huevoonas» mientras que hay pobres que la tienen limpia y los funcionarios piensan que no necesitan nada por tenerla limpia:

Pues es como dicen la pobreza no está peleada con la limpieza. Hay muchas que tiene su casa muy sucia pero ya es por huevoonas; y hay muchas que sí... y hay mucha gente me ha tocado ver, y hay mucha gente que es una o dos que tienen su casa bien limpia y he conocido gente pobre, pobre que tienen su casa limpia y haz de cuenta que no ocupan nada, aunque duerman en el suelo, pero no ocupan nada porque la tienen limpia. (Inés, no beneficiaria Oportunidades).

Falta de ganas de salir adelante

El funcionario Francisco, de Oportunidades, expresó que para él la pobreza no se debe medir según el dinero, sino *a partir de las ganas que se tienen de salir adelante*. Es decir que lo que se tiene que valorar es la motivación que tiene la persona para cambiar su situación.

Es así como Francisco considera que hay unos pobres que merecen mucho más ingresar al programa que otros. El pobre que merece la ayuda¹⁰ *es el pobre que hace algo por ayudarse (es un pobre que luce y que busque las herramientas)*, es aquel que tiene iniciativa, es decir aquel que no es pobre debido a su actitud. Francisco comenta que, cuando trabajaba como encuestador de hogares, les cuestionaba a las mujeres el derecho que tenían a tener el programa, así como el uso que le darían a las transferencias. Les decía: «¿qué voy a hacer yo con el apoyo que me están haciendo?, (...) ¿qué voy a poner de mi parte?, voy a educarme, voy a mandar a mis hijos a estudiar y les voy a dar un mejor estilo de vida».

Por último, Francisco lleva la explicación de la pobreza como un problema de actitud al extremo, cuando comenta que el Estado ya ha puesto de su parte, y si la pobreza continúa, es porque el pobre quiere continuar pobre.

Claro [la pobreza tiene que ver con el incumplimiento del Estado con la protección de los derechos sociales] porque yo te lo decía la primera vez: hay gente que quiere ser pobre porque lo va a ser toda la vida. Si yo Estado te doy a ti las herramientas para que puedas salir adelante y no seas pobre, yo te lo estoy dando; entonces una cosa es ser pobre y otra cosa es ser mediocre y querer vivir en la pobreza que tú quieras estar. O quieres ser pobre, pero un pobre que luce y busque las herramientas que sea que el día de mañana va a ser mejor. (...) Eso yo creo que eso aplica la herramienta, si yo te doy la herramienta, tú aplica en qué grado de pobreza quieres ver (Francisco, Oportunidades).

Algunos hogares hablaron sobre personas flojas y perezosas que no buscan los medios para salir adelante y se valen de la ayuda de sus padres y del apoyo de las instituciones. Para María por ejemplo, una persona que asuma esta actitud, más que ser pobre, es abandonado: «Sí, es que hay

¹⁰La opinión de Francisco coincide con la explicación de Rodríguez (2011) sobre los argumentos que tiene la economía política a favor de las condicionalidades, cuya asunción es que la población contribuyente estará más de acuerdo en auxiliar a personas que manifiestan su esfuerzo para salir de la pobreza respecto a aquellos que buscan la dependencia de estas ayudas.

gente que se enseña a vivir ahí deprimentemente y no, o sea tampoco, una cosa es uno ser pobre y otra cosa es ser abandonado».

Pos mira, yo te voy a decir, hay mucha pobreza, digo que de por sí la hay, pero hay personas que están muy pobres porque no les gusta trabajar, (lo dice como en voz baja, como queriendo que no se oiga) ¿sí? Porque hay muchas cosas, si tú quieres sacar para un taco si puedes, hay personas que tienen dinerito y habemos personas pobres pero tenemos manos, hay que no sé agarrarles (inaudible) porque el dinero no cae del cielo. Muchas cosas. Sales a la calle, hay botes tirados, hay botellas las juntas, las vas guardando, ya sacas (...) A lo mejor porque se les baja la moral [a los pobres] también yo creo, porque las cosas están muy caras. Han de decir: Trabajo, gano tanto, no es justo, yo creo que también eso. (Amelia, vocal Oportunidades).

...y lo otro es que de pronto hay muchos, muchas barrios, o localidades o ciudades, no sé por qué, no sé cómo será en otro lado, pero yo lo digo por el lado de acá, *que nos enseñamos a que todo no lo tienen que regalar*, que como hay muchas instituciones que trabajan en el sector, y todas dan y dan, ¿cierto? entonces nos enseñamos ah qué “hijuepucha”, *pa' qué esforzarnos si tenemos ahí lo mínimo que es la comida*, ahí como sea al menos una vez a la semana nos llegó, no hay que jodernos tanto, ¿si ve? (María, vocal, Familias en Acción).

Estas explicaciones sobre la pobreza desde una causa individual coinciden con los hallazgos de Medina y Florido (2005), respecto a que los pobres de Guadalajara piensan que son ellos mismos los principales responsables de su pobreza: « ¿Qué les diría para resolver los problemas de la pobreza?: ¡Uh! No, uno no sabe hablar, si unos tienen más es porque hicieron su esfuerzo» (Medina y Florido, 2005, p. 105).

La coacción es necesaria para el cambio de actitud

Al estar de acuerdo en que la pobreza es un asunto individual, asociado a un problema de actitud, se puede concluir que lo que se necesita es un motor de cambio en el comportamiento del pobre. Este «algo» se traduce en las corresponsabilidades, cuya función es incentivar a los hogares para que sean conscientes de los beneficios que trae cumplir con las acciones que pide el programa, motivar a las familias para que generen ingresos de manera autónoma y emprendan acciones que no realizarían por voluntad propia.

De acuerdo con esta idea, los funcionarios identificaron a los beneficiarios de ambos programas como personas que en un comienzo no tienen una consciencia sobre la importancia de llevar a sus hijos a la escuela y al médico, por ejemplo. De aquí que las corresponsabilidades sean la herramienta para generar una nueva mentalidad y un compromiso que se espera se transmita de los padres a los hijos. Ricardo lo expresó así: «pero este gobierno está enfocado precisamente en los

jóvenes ¿sí? En *el cambio de la mentalidad*, en *el cambio de la conducta en nuestras familias ¿sí?* Y eso se logra capacitándolas día a día...» Camilo habló de «*crear una conciencia* en las personas para que realmente sean responsables con los niños...».

Muchos de los estudios realizados a los PTC demuestran la efectividad de las corresponsabilidades en el aumento de la trayectoria escolar, la higiene de la vivienda, el consumo de productos saludables y la periodicidad en controles médicos. Por ejemplo, esta opinión se pudo constatar en los comentarios de Esperanza y de Amelia, pues su mayor preocupación por la asistencia de sus hijos a la escuela está condicionada al deseo de impedir que les rebajen el apoyo. Esperanza lo expresó así:

Y antes un suponer, un niño decía ¡ayyy no voy a la escuela ahora Amá! y que esto y que lo otro, y no iba y ya ahorita ¡ayyy Amá no quiero!, *¡no vete a la escuela!, porque de ahí me rebajan, ya ahorita es diferente*. No quiero ir a la escuela, no de que vas y vas. Más firme de que vayan a la escuela. (Esperanza, Oportunidades).

No obstante, otros hogares manifestaron no haber percibido ningún cambio a partir del cumplimiento de las corresponsabilidades, pues su compromiso con el cuidado de los hijos no se modificó sustancialmente después de tener los programas, pues antes de tener el programa ya se preocupaban por llevar a los hijos a la escuela y al médico. Ivette, de la colonia Ferrocarril, indicó que mientras estuvo en el Programa no percibió una mayor seguridad o confianza porque antes de entrar al Programa ya estaba «al pendiente de lo que los niños *ocupen*». Al respecto hay quienes argumentan que las condicionalidades sobre la salud y la educación son innecesarias porque la mayoría de los pobres habrían enviado a los hijos a la escuela o habrían asistido a los centros básicos de salud en ausencia de las condicionalidades (Barrientos, 2009).

También se observa la lucha de los hogares por buscar el sustento en el día a día, pues las transferencias que reciben no son suficientes para satisfacer todas las necesidades del hogar. Así, Flor explicó:

Pero como no es un díneral que llega no, de todas maneras (...) yo tengo que seguir trabajando porque yo no voy a esperar aquí a que dentro de dos meses si va a llegar [el apoyo económico] ¿sí? No, tengo que seguir. (...) por ejemplo mañana que tengo mis trabajos, ya hablamos para el lunes, yo sé que la señora me dijo llame Flor esta noche y viene el lunes, ahora sí, (...) bueno ya me gané sesenta me voy a quedar quietica pero cuando se acaban esos sesenta, me toca remover y seguir, y buscar y así y no puedo esperar así, porque además eso de Familias en Acción es para ellos [sus hijos]. (Flor, Familias en Acción).

Los hogares reconocen una diferencia entre su generación, la de sus padres y la generación de sus hijos, pues están interesadas en que sus hijos terminen de estudiar, no como ellas que optaron por formar muy jóvenes una vida en pareja. En este sentido, González de la Rocha (2006) mencionó: «encontramos que los padres de familia y los estudiantes mismos afirman que la asistencia ininterrumpida se procuraba desde antes de la operación del Programa» (p. 122), por lo que no se trataría únicamente de un problema de actitud de los beneficiarios, como se observa en la siguiente afirmación:

No, para nada [no los retiraría del colegio si los apoyos dejaran de ser obligatorios], porque igual yo aquí siempre he insistido que mis hijos tienen que estudiar, porque yo quiero algo mejor para ellos. Y no quiero que ellos sean ni como el papá ni como yo, que a toda hora uno atenerse a lo poco que uno sabe, sino que antes ser más profesionales, que se defiendan, tengan un buen trabajo, o sea que puedan trabajar más dignamente, vivir más cómodamente. (María, vocal Familias en Acción).

En ese sentido, algunas investigaciones han indicado que la escolaridad y el uso de los servicios de salud son bajos entre los pobres, aun cuando estos servicios están disponibles debido a los altos costos, a las dificultades que tienen para acceder a ellos y por causa de la exclusión (Barrientos, 2009). De este modo, resulta que la responsabilidad se sitúa en lo que hagan los hogares para evitar la reproducción de la pobreza, y la responsabilidad del gobierno recae en la entrega de la transferencia monetaria. Para Rodríguez (2011: 26):

Este giro no es menor, porque en cierta medida invisibiliza el carácter punitivo que las condicionalidades tienen para los beneficiarios (evidenciado en la pérdida del beneficio en caso de incumplimiento), y que no le cabe al Estado, en su obligación de garantizar la oferta de servicios educativos que permita ejercer efectivamente la asistencia escolar.

La pobreza como la falta de desarrollo de las capacidades.

La otra arista desde donde se puede entender la pobreza como un problema individual es la falta de capacidades y de conocimiento de los pobres. Al hablar de capacidades, se debe abordar el enfoque de Desarrollo Humano de Amartya Sen.

Ambos programas toman elementos del enfoque de Desarrollo Humano y los integran al concepto de CH para explicar las causas y superación de la pobreza. De tal forma, conciben que el desarrollo humano es igual al aumento del CH. Sin embargo, los programas entienden el desarrollo de una

manera diferente a la propuesta por Sen (2000). En lugar de entender el desarrollo como libertad¹¹, del modo en que lo propone Sen, los programas parten del concepto de CH para definir el desarrollo humano como: «desarrollo de capacidades de las personas para satisfacer sus necesidades básicas». Desde aquí, las capacidades se entienden como habilidades y destrezas que buscan mejorar el desempeño social, productivo y político de los pobres, que poco se traducen en la libertad real y efectiva para elegir la vida que cada quien tiene razones para valorar.

Descubrir las capacidades.

Los funcionarios de ambos programas señalaron que los programas ayudan a los beneficiarios a tener conciencia sobre las capacidades que tienen. Jaime, de Oportunidades, indicó que los hogares *«han ido viendo ellos cómo potencializan sus capacidades, primero es descubrírseles, que sí las tiene, y darles el espaldarazo a decirles, tú puedes, tú tienes la capacidad, y la otra es cuando ellos ya las adquirieron, empiezan a desarrollar sus capacidades...»*; y Carolina, de Familias en Acción, comentó que lo que se busca es que los pobres tengan la capacidad *«de ser un ser humano sano, de ser un humano con ciertas habilidades en la educación [y que tengan] la posibilidad de la mayor interacción con el entorno social»*.

La finalidad del desarrollo de las capacidades.

En vista de que los funcionarios asumen que los beneficiarios no pueden desarrollar sus capacidades por sí mismos, se considera que es posible desarrollárselas mediante la entrega de las transferencias condicionadas. Así, Juliana, de Familias en Acción, comentó que lo que se busca es que los pobres tengan la capacidad *«de ser un ser humano sano, de ser un humano con ciertas habilidades en la educación [y que tengan] la posibilidad de la mayor interacción con el entorno social»*. Opina que los apoyos del programa le permiten a los hogares tener *«la capacidad también de enfrentar situaciones difíciles. ¿Sí? entonces es más complicado que yo desnutrido y enfermo, sobreviva una situación difícil que si estuviera sano»*. Además en el programa Oportunidades se

¹¹El desarrollo según Sen consiste en: “la expansión de las capacidades individuales para llevar la vida que una persona tiene razones para valorar” (Sen, 2000: 78). Desde sus planteamientos la pobreza deja de ser únicamente escasez de ingresos, y se trata más bien de una situación en la cual las personas carecen de unas dotaciones iniciales mínimas, que privan la posibilidad de elegir el “ser” y el “hacer”.

considera que se desarrollan capacidades al tener alimentos y acceso a la educación. El funcionario Jaime comenta que cuando los hogares:

(...) llegaron al programa no tenían para comer ¿sí?, y después de un año vieron que... que se echaron a costas su corresponsabilidad de sacar a sus hijos adelante de la escuela, [y ahora] se piensa pedir que lo apoyen para que estudie una carrera superior. Entonces ahí es donde los padres ven la capacidad de sus hijos y la potencialidad y entonces es cuando lo apoyan.

Desde esta postura, el enfoque del desarrollo humano que tienen los funcionarios estaría limitado a las capacidades para satisfacer necesidades básicas, y por tanto una vez más está ligado al CH; o sea, consiste en dotar o desarrollar por medio de la educación, la salud y el alimento, unas «capacidades» o permitir la igualdad de oportunidades, para que los pobres puedan jugar dentro del mercado. Se entiende que se está en situación de pobreza al no tener la habilidad de obtener un mínimo nivel de consumo, por lo que se requiere «fomentar» el CH por medio del *consumo* (la satisfacción de las *necesidades* en la coyuntura actual y el corto plazo, para superar los déficit en salud y nutrición), *la inversión* (la educación aumenta la productividad del individuo en su desempeño laboral, incrementa el ingreso personal y el producto interno bruto) y la *producción* (se espera que quienes están en la educación puedan ser acogidos posteriormente por un mercado laboral que genere más oportunidades de desarrollo).

Es importante mencionar que, en la investigación realizada, se encontró que las acciones y los apoyos que promueven los programas para el desarrollo de las capacidades según los funcionarios solamente atienden algunas de las necesidades comentadas por los hogares: educación de los hijos y en Oportunidades educación de las madres, venta de medicamentos y establecimiento de canales de comunicación con vecinos, pero no aquellas que tienen relación con las capacidades que dijeron tener, vinculadas con sus oficios, destrezas y aficiones. Tampoco se encontró una consistencia entre el desarrollo de capacidades por parte de los programas y las soluciones más mencionadas por los hogares para reducir la pobreza, entre éstas el trabajo, y la seguridad plena de que los hijos puedan terminar sus estudios y acceder a la educación superior.

Reflexiones finales

Hasta este punto, se ha visto cómo la estrategia de combate a la pobreza, sustentada en el CH, guarda en el fondo las ideas sobre su origen y causas en el individuo mismo, basados fundamentalmente en las actitud y en la (in) capacidad del pobre. Para entender un poco más la naturaleza de estas ideas, hay que remontarse de un lado a la época medieval y del otro, al pensamiento liberal.

La relación entre la pobreza y la ociosidad se introdujo en el momento en que la Iglesia asumía la ayuda a los pobres y las autoridades locales diferenciaban entre éstos a los «aptos» y «no aptos» para el trabajo. Las parroquias se encargaban del mantenimiento de los segundos y las autoridades vigilaban el cumplimiento de la «obligación» de trabajar de los pobres aptos. «En definitiva se trataba de eliminar todos aquellos sistemas de protección social que permitían vivir al margen del trabajo» (Morell, 2002, p. 12) y por lo tanto se consideraba como la principal causa de la pobreza a la ociosidad y a la vida errática. El trabajo adquiere el estatus de fuente de riqueza y se convierte en el camino para servir a Dios. Morell (2002), afirma que:

Lutero, Zwinglio y Calvino coinciden en criticar la ociosidad y, en este contexto, la pobreza no se considera sino el resultado de ésta. Los vagos y perezosos –los pobres- deben ser estigmatizados y castigados, pues pecan contra Dios y contra la sociedad. Con la reforma religiosa el rico ya no necesita al pobre, pues no necesita hacer buenas obras para alcanzar la salvación (p.13).

Posteriormente, los pensadores liberales se opusieron a todas las formas de ayuda a los pobres y reclamaron la obligación que tenían los pobres de trabajar. Quienes no lograban trabajar debían «ser estigmatizados, castigados, y finalmente, encerrados; apartados de la sociedad con el fin de que su actitud no influya en los otros trabajadores» (Morell, 2002, p15).

Así, resulta que la pobreza se convierte en una elección individual, ya que si los pobres deciden no trabajar es porque les resulta de mayor provecho la asistencia social (Merrien, 1994 citado en Morrell, 2002). Así se explica también que las condiciones de vida de cada quien son:

El resultado de la voluntad y empeño que cada uno pone en mejorar sus propias condiciones de existencia. Éste es el sentido que los autores liberales otorgan al término “igualdad de oportunidades” y es el argumento para rechazar cualquier tipo de asistencia pública (Morrel, 2002, p.18).

Pues bien, en estas ideas se sustenta la asunción pobreza como un problema individual y de actitud. De este modo, se puede comprender e inclusive argumentar la necesidad de exigir las corresponsabilidades, pues se cree que todo lo que se obtiene debe ser producto del esfuerzo

personal y del trabajo. Al final «la única alternativa posible es desarrollar las propias potencialidades de los pobres con el fin de que ellos mismos superen sus carencias. Y ello, porque consideran que es básicamente en el individuo donde radica el problema» (Morell, 2002, p.16).

Me parece importante reflexionar sobre lo que implica asumir la pobreza únicamente desde el CH y como un problema del comportamiento individual. Preguntarnos: ¿los individuos en situación de pobreza poseen el suficiente margen de elección para alterar su propia dotación de recursos?, ¿se puede esperar que, si se consigue que todas las personas pobres aprendan –individual o colectivamente- los medios para superar la situación, se logrará efectivamente superar la pobreza?

Uno de los principales problemas de aceptar la pobreza como un asunto netamente individual es que se estaría desconociendo las causas estructurales de la pobreza, es decir los ciclos económicos, los factores culturales, políticos y sociales y otras circunstancias ajenas a la voluntad de los pobres. Esto implicaría no considerar a los pobres como sujetos de derechos y no exigirle al Estado ser garante y protector de los mismos. Para ejemplificar esto, Pérez (2010, p.7) comenta que:

... el analfabetismo, la malnutrición, el hambre, la muerte por inanición o por falta de asistencia médica para atender enfermedades prevenibles y curables, no es una expresión de la mala suerte o de una actitud poco proactiva del individuo para llevar una vida digna: son una expresión de ausencia de medidas del Estado para garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, derechos fundamentales.

Es en este sentido que los derechos sociales como la salud, la educación y la alimentación parecen quedar al mismo nivel de mercancías, ya que la finalidad que persiguen estos programas se orienta hacia la superación de la pobreza económica; por lo tanto contemplan el desarrollo social como la condición en la que un individuo pueda ser capaz de ser productivo y generar alguna utilidad.

Al tener una postura desde el enfoque de derechos, se deja de considerar a los pobres como aquellos que tienen necesidades insatisfechas y en cambio se les considera personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar:

... atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad”. Se procura cambiar así la lógica de relación entre el Estado – o los prestadores de bienes y servicios -, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de las personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos. (Abramovich, 2006, p. 40).

Otro de los problemas en el que se incurre al situar la pobreza como un problema individual y de (in) capacidad es el desconocimiento de los hogares como actores en la reestructuración de los procesos de desarrollo y de su capacidad de cambio en el curso de algunos eventos.

El discurso del desarrollo del CH y los prejuicios que se tienen sobre los pobres como personas a los que hay que orientar y mostrarle sus capacidades, ocultan y minimizan el conocimiento, las experiencias y las capacidades que tienen.

En el diálogo con varios hogares de ambos programas, se notó una alta preocupación e interés por el bienestar y futuro de sus familias; manifestaron que antes de ser parte del programa ya se preocupaban por la asistencia de sus hijos a la escuela y también por su salud. Además, cuestionaron la idea de la pobreza como un problema que se hereda de generación en generación, al señalar diferencias entre la propia, la de sus padres y la de sus hijos, pues las madres están interesadas en que sus hijos terminen de estudiar, no como ellas que optaron por formar una vida en pareja desde muy jóvenes.

De otro lado, los hogares reconocieron las capacidades que tienen, que en su mayoría se relacionan con: la cocina, la costura, con sus gustos y aficiones (jugar futbol), con el conocimiento que tienen de algunos temas (el conocimiento de leyes), así como el deseo que tienen de formarse en ciertos oficios para tener un mejor trabajo (cuidado de los enfermos, aprender a hacer pasteles, curso de panadería, curso de estuco veneciano).

Me gustaría aprender algo como para cuidar enfermos pero no, porque ya así cuando estaba la señora Cecilia allá en el San Pedro Claver (Hospital) que una noche que aún yo todavía le colaboro a ella cada quince, cada veinte días o cada mes. Pero yo le dije al muchacho: venga ¿qué necesita para cuidar los enfermos?, dijo: usted necesita primero tiene que estudiar primeros auxilios. Eso yo quería estudiar porque de noche uno puede cuidar un enfermo, así yo dije, yo hago esas ilusiones, pero quien sabe. Pero a mí me ha dicho Marcela y mi otra hija: no mami, usted para estudiar tiene que terminar el bachillerato, le dije no, de aquí a que lo termine ya tengo sesenta y ya, y ya... no, eso ya qué, dirán que tengo que estudiar primero, no, eso ya no. (Flor, Familias en Acción).

Por último, en contravía con este discurso de la falta de conocimiento de las capacidades, en la investigación algunos funcionarios hablaron de casos exitosos de comunidades de mujeres beneficiarias que se han organizado bajo un proyecto en común, que les ha permitido mejorar su calidad de vida y renunciar voluntariamente a los programas; los hogares hicieron propuestas que se remiten a la organización entre vecinos, a la opción de adquirir un préstamo para un grupo de

personas, a la necesidad de ser independiente y a la promoción por parte del gobierno de trabajos entre vecinos y la formación de cooperativas que beneficien a trabajadores del campo y a la gente de las colonias urbanas.

Para concluir, queda abierta la invitación a examinar la postura desde la cual atribuimos las causas de la pobreza, a pensar la pobreza desde un enfoque multidimensional y con enfoque de derechos y a reconocer que la política de bienestar en la que se fundamentan estos y otros programas fuerza a culpar a los excluidos de su propia situación y a creer que la única alternativa que le queda a los pobres es intentar mejorar su situación dentro del sistema, no contra él.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. *Revista de La CEPAL*, 88, 35-50.
- Acción Social & Departamento Nacional de Planeación (2010). *El camino recorrido. Diez años Familias en Acción*. Bogotá: DNP & Acción Social.
- Barba, C. (2006). Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición. En G. Ordóñez, R. Enríquez, I. Román y E. Valencia (Coord.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*. (pp. 51- 83). México: El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad de Guadalajara.
- Barba, C., Brito, A., Valencia, E., Ziccardi, A. (2005). Research horizons: Poverty in Latino America. En E. Oyen, *The polyscopic landscape of poverty research. "State of the art" in the international poverty research. An overview and 6 in-depth studies*. (pp. 29-60). Bergen: Comparative Research Programme on Poverty.
- Barrientos, A. (2009). Understanding Conditions in Income Transfer Programmes. *Global Social Policy Forum*, 9, 165-167.
- Banco Mundial & Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (1990). *Resumen del Informe sobre desarrollo mundial 1990*. Resumen extraído el 16 septiembre, 2012, de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/docsearch?query=Informe%20sobre%20e1%20desarrollo%20mundial%201987&lType=es>
- Becker, G. (1987). *Teoría económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Del Valle, A. (2009). Educación y pobreza: la hipótesis del capital individual y el capital social. *Coherencia*, 10, 207-237. Disponible en: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/coherencia/article/view/116/110>
- Boltvinik, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *En: Desacatos*, 23, 53-86.
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias monetarias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL y ASDI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL—(2016) Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social DDS, CEPAL. Recuperado de: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=12>
- Cohen, E., Franco, R. (Coords.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: SEDESOL.
- Cohen, E., Franco, R., & Villatoro, P. (2006). México: el programa de desarrollo humano Oportunidades. *En Cohen, E. & Franco, R. (Coord.)* (pp. 87-136). México: SEDESOL.
- Cortés, F., Banegas, I. & Solís, P. (2007). Pobres con oportunidades: México 2002-2005. *Estudios sociológicos*, 73, 3-40.
- Draibe, S. (2009). Programas de Transferencias Condicionadas de Renda. *En F. Cardoso; A. Foxley (Ed.), América Latina. Desafíos da democracia e do desenvolvimento. Políticas sociais para além da crise*. Vol. 2. (pp.103-143). Rio de Janeiro: Elsevier, Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Garzón, N. (2013). *Concepciones de Pobreza y Florecimiento Humano en funcionarios y hogares beneficiarios y no beneficiarios de los programas Oportunidades y Familias en Acción en el 2012*. (Tesis de maestría) Universidad de Guadalajara: Guadalajara, México.
- González de la Rocha, M. (2012). Pobreza, cambio familiar y política social en México: una perspectiva diacrónica. *En: Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. M. González de la Rocha; A. Escobar. (Coords.) (p.51-98). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- Levy, S. (1994). La pobreza en México. En F. Vélez. (Comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*. (pp. 15-112). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica.
- Medina, I. & Florido, A. (2005) *La pobreza desde los pobres: un estudio de caso en Guadalajara*. Uruguay: Libros en red.
- Ley 1532, (2012). *Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción*. Congreso de la República, Bogotá D.C., Colombia.
- Mejía, R. (2001). “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales”. En L. Gallardo & J. Osorio (Coord.), *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo I, (pp.345- 406). México: Limusa, Noriega Editores.
- Morell, A. (2002). Reflexiones en torno a la idea de pobreza. *Revista Anthropos (194)* p. 10-21. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Padilla, C. (2009). Las oportunidades de los jóvenes con Oportunidades. Trayectorias laborales y educativas de jóvenes apoyados por PROGRESA- Oportunidades en Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002- 2008. (Tesis de maestría para la obtención del título de maestro en Ciencias Sociales) Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- Pérez, L. (2010). *¿Contribuyen los estudios sobre pobreza a la formulación de políticas públicas para su erradicación?* Manuscrito en preparación.
- Redacción Aristegui Noticias (2014,4 de septiembre) EPN lanza “Prospera”, programa que sustituye a Oportunidades. *Aristegui Noticias-* Recuperado de: <http://aristeguinoicias.com/0409/mexico/epn-lanza-prospera-programa-que-sustituye-a-oportunidades/>
- Rodríguez, C. (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* (Serie Mujer y Desarrollo, N° 109). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.