

POBREZA EN LA INFANCIA PERSPECTIVAS

NOVIEMBRE DE 2010
POLÍTICA Y PRÁCTICA DE UNICEF

Simplemente aporte dinero a los pobres – y los niños se beneficiarán



Armando Barrientos, Catedrático y Director de Investigación
Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, Reino Unido

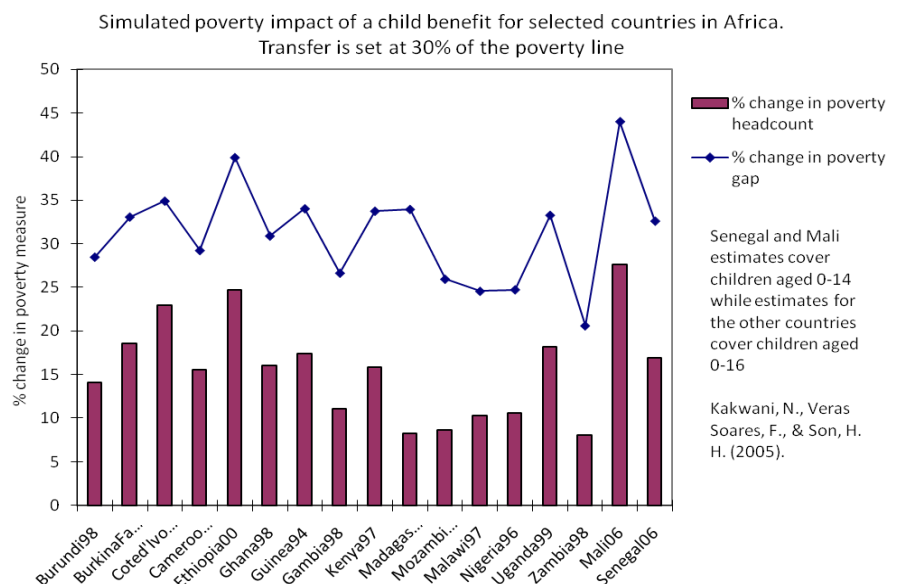
¿Cuáles son los principales mensajes para los encargados de elaborar políticas de su libro *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South (Simplemente Aporte Dinero a los Pobres: La Revolución del Desarrollo desde el Mundo del Sur)*?

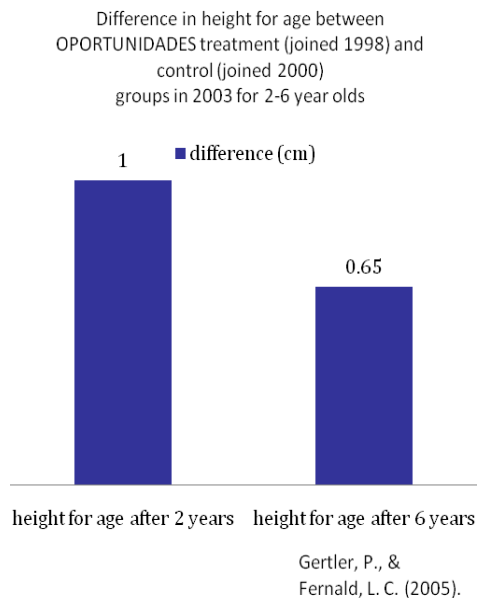
El principal mensaje del libro (Barrientos, Hanlon y Hulme, 2010) es que las transferencias directas a los hogares pobres son un componente esencial para la reducción de la pobreza y para las estrategias de desarrollo en el Sur. El crecimiento genera oportunidades económicas y los servicios básicos apoyan el desarrollo humano. Las transferencias directas a los hogares en extrema pobreza les permiten acceder a los servicios y vincularse al desarrollo.

El libro proporciona un recuento y una evaluación accesibles del [rápido crecimiento de los programas de protección social en los países en desarrollo durante la última década](#). Este se describe como la revolución “silenciosa” en el pensamiento acerca del desarrollo. Programas de gran escala como *Bolsa Familia* en el Brasil, *Subvención de Apoyo al Niño* en Sudáfrica o *Esquema de Garantía Nacional* en la India, reflejan las respuestas del Sur a la pobreza y a la privación. El libro argumenta que el surgimiento de programas innovadores anti pobreza en muchos países en desarrollo, demuestra que el conocimiento sobre la manera de erradicar la pobreza ya se encuentra libremente disponible, si solamente prestamos atención a aprender del Sur.

En UNICEF estamos particularmente interesados en los impactos de la protección social y de las transferencias de dinero en los niños - ¿cuál es la evidencia de estos impactos?

Los niños son la mayoría de los pobres del mundo y cualquier intento serio para reducir la pobreza debe considerar el impacto de las políticas en los niños. Más aun, una salida permanente y sostenible de la pobreza requiere que los encargados de elaborar políticas se enfoquen en el desarrollo de los niños. La desnutrición, la





atención de salud e inmunizaciones deficientes, la instrucción escolar limitada y el ingreso temprano al mercado laboral incrementan la posibilidad de pobreza y contribuyen a asegurar que la pobreza persista a lo largo de las generaciones. Los programas innovativos de protección social que están emergiendo en el Sur han incorporado estas visiones al establecer los objetivos y el diseño de los programas.

Los programas de transferencia de desarrollo humano en Latinoamérica (también conocidos como programas de transferencia condicionada de dinero en el discurso internacional de políticas), *Oportunidades* de México o *Bolsa Familia* de Brasil, combinan las transferencias de efectivo y de bienes y servicios con la escolaridad y la utilización de servicios de salud, firmemente enfocados en los niños, con el objetivo de romper la persistencia intergeneracional de

la pobreza. La evaluación de impacto del programa *Oportunidades* de México ha identificado mejoras significativas en la nutrición, situación actual de la salud y escolaridad infantiles. Los programas enfocados en desarrollo humano tienen cada vez mayor influencia en África y Asia.

Las transferencias de ingresos a hogares pobres tendrán impacto en el desarrollo de los niños aun en los lugares donde los programas no estén directamente enfocados en los niños. Por ejemplo, los estudios acerca del impacto de las pensiones sociales también muestran impacto en el desarrollo de los niños.

Las niñas son de especial preocupación para UNICEF en muchos contextos - ¿qué se conoce acerca del impacto de la protección social sobre las niñas, escolares y adolescentes?

El impacto de género de los programas de protección social varía dependiendo de los objetivos y diseño. Los programas enfocados en el desarrollo de los niños generalmente canalizan las transferencias a través de la madre, con la expectativa de que ellas garantizarán que los recursos adicionales sean utilizados de manera efectiva. En algunos programas enfocados en desarrollo humano, la mejora del desarrollo de las niñas se refleja en montos de transferencia diferenciados. Debido a que las mujeres, en promedio, viven más que los hombres, la mayoría de los beneficiarios directos de las pensiones sociales son mujeres. Esto tiene algunas implicaciones en los resultados de las niñas. Por ejemplo, en Sudáfrica, las niñas demostraron mejor escolaridad y nutrición en los hogares con pensionistas femeninas. El reto es fortalecer aún más la dimensión de género en los objetivos y diseño de los programas.

¿Contribuyen los programas de transferencia social a reducir el trabajo infantil o son los impactos más complejos?

Pocos programas de protección social apuntan a reducir el trabajo infantil de manera explícita, aunque los programas enfocados a incrementar la matriculación y asistencia a la escuela, sí lo hacen de manera implícita. El tema es que el tiempo de los niños puede estar destinado a la escuela, al trabajo o a otras actividades (por ejemplo a jugar). En la práctica, es difícil medir los cambios del uso del tiempo de los niños con precisión. Los programas de protección social han demostrado su efectividad para incrementar la escolaridad de los niños y, en general, muestran alguna reducción en el trabajo infantil fuera del hogar. Pero es difícil observar cambios en el trabajo infantil, especialmente de las niñas, al interior de los hogares. Como resultado, debemos ser cautos al responder esta pregunta. Probablemente el enfoque de la política debería ser el de asegurar que los niños concluyan el ciclo escolar puesto que esto mejorará sus perspectivas en el mercado laboral, mientras que se trabaja con ahínco para erradicar el trabajo infantil en ocupaciones peligrosas.

¿Son los programas de transferencia de dinero enfocados a los niños la mejor manera de dirigir los beneficios a los niños pobres, o los niños se benefician de otros tipos de transferencias?

Los estudios de una variedad de programas de transferencia permiten decir con algún grado de confianza que todas las transferencias enfocadas a los hogares en situación de pobreza beneficiarán a los niños. Al mismo tiempo, se demuestra que los programas de transferencia que están enfocados específicamente en los niños tienden a tener impactos más sólidos en su bienestar. Los estudios de *Oportunidades* de México muestran mejoras significativas en los resultados de matriculación escolar, tanto en niños como en niñas y particularmente en niñas en edad de asistir a escuela secundaria.

También es importante prestar atención al alcance de los programas de transferencia enfocados en niños. El programa *Subvención de Apoyo al Niño* de Sudáfrica proporciona transferencias de dinero a los niños de hogares pobres, pero depende de otros programas y políticas para asegurar el acceso de los niños a la atención de salud, nutrición, etc. *Oportunidades* de México agrupa estas intervenciones en un programa integrado. *Chile Solidario* de Chile va un paso más allá al integrar las intervenciones en siete dimensiones de bienestar: ingreso, empleo, salud, educación, vivienda, matriculación y relaciones intra familiares. Los programas antipobreza integrados pueden abordar de manera más efectiva la naturaleza multidimensional de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema y persistente.

Los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero se han popularizado, pero ¿es deseable y factible la práctica de condicionalidad en países con bajos niveles y calidad deficiente en la entrega de servicios?

Las condiciones en los programas antipobreza no son nuevos. Los programas públicos que garantizan empleo brindan oportunidades para encontrar empleo y así hacen del programas un tipo de transferencia condicionadas a que los beneficiarios encuentren empleo, como una forma de alentar a los hogares pobres a auto-seleccionarse en el programa. Los programas enfocados en el desarrollo humano requieren de hogares beneficiarios para asegurar que sus miembros accedan a la atención primaria de salud y que los niños asistan a la escuela. En este caso, la intención de las condiciones es asegurar que se logren los objetivos del programa.

En países de bajo ingreso con deficiencias significativas en salud e infraestructura escolar, las condiciones no pueden implementarse simplemente porque los hogares beneficiarios no pueden cumplirlas. Esto es de sentido común pero pierde el propósito de las condiciones. En Latinoamérica, los programas enfocados en el desarrollo apuntan a mejorarlos niveles de desarrollo humano como una forma de romper la persistencia intergeneracional de la pobreza. Si este fuera también el principal objetivo adoptado en países de bajo ingreso, con limitada infraestructura de servicios, las transferencias no condicionadas no serian exitosas. El asunto es asegurar que los programas antipobreza planifiquen transferencias directas a hogares pobres en combinación con mejoras en la infraestructura de servicios.

¿Pueden los países pobres ofrecer “dar dinero a los pobres” – son estos programas costeables?

Los programas de protección social son costeables en la mayoría de los contextos. Sudáfrica gasta alrededor de 3,5% del PIB en subvenciones de asistencia social y Lesoto lo hace con 2,4% del PIB en su pensión social, pero estos son la excepción. *Oportunidades* de México y *Bolsa Familia* de Brasil absorben alrededor de 0,5 a 0,7% del PIB. En países de bajos ingresos, [las finanzas son la restricción más severa para extender la protección social](#). Existen muchas fuentes de financiamiento para la protección social: impuestos nacionales y recaudaciones por la explotación de recursos naturales; redireccionamiento del gasto de programas con bajos niveles de desempeño; ingresos por el pago de la deuda y asistencia internacional. Los programas de transferencia social tienen altos costos de instalación y por esta razón la asistencia internacional es importante en países con bajos ingresos. No obstante, la sostenibilidad y la legitimidad requieren de apoyo político nacional y financiamiento a mediano plazo

Algunas Fuentes Generales

- Barrientos, A., y DeJong, J. (2006) ['Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?'](#) *Development Policy Review*, 24(5), 537-552
- Barrientos, A., Hanlon, J. y Hulme, D. (2010) [Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South](#). Kumarian Press.
- Barrientos, A., Maitrot, M. y Niño-Zarazúa, M.A. (2010) [Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0](#). Documento de Trabajo del *Brooks World Institute*: Documento de Trabajo de Investigación sobre Pobreza Crónica
- Gertler, P., y Fernald, L. C. (2005). Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales. En B. Hernández Prado & M. Hernández Ávila (Eds.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación* (Vol. 3, pp. 51-85). Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Kakwani, N., Veras Soares, F., y Son, H. H. (2005). [Conditional cash transfers in African countries](#). Documento de Trabajo 9. Brasilia: Centro Internacional de la Pobreza

Pobreza en la Infancia: Perspectivas son contribuciones de miembros y no necesariamente representa los puntos de vista de UNICEF. Por favor envíe sus contribuciones de nuevas percepciones a los editores de las series, Isabel Ortiz, Gaspar Fajth, Sharmila Kurukulasuriya, Solrun Engilbertsdottir y Louise Moreira Daniels a la siguiente dirección: child-poverty@groups.dev-nets.org