

El Boom de las Transferencias de Dinero Sujetas a Condiciones. ¿De qué Manera Estos Programas Sociales Benefician a los Niños y Niñas Latinoamericanos?

Conditional Cash Transfers Boom.
How do These Programs Benefit Children
in Latin America?

Alberto Minujín¹, Alejandra Davidziuk², Enrique Delamónica³

¹Lic. en Matemática,
Universidad de Buenos Aires.
Posgrado en Estadística
Aplicada, Universidad
Autónoma de México.
Asesor Regional de Unicef
para América Latina y el
Caribe en Política Social.
Docente del Programa de
posgrado en Asuntos
Internacionales, The New
School, New York.
aminujin@gmail.com

²Lic. en Comunicación
Social, Universidad de
Buenos Aires. Magister en
Relaciones Internacionales,
The New School, New York.
adavidziuk@yahoo.com

³Lic. en Economía,
Universidad de Buenos Aires.
Doctor en Economía, The
New School of Social
Research, New York.
Docente del Department of
Economics and Finance, Saint
Peter's College, New Jersey.
edelamonica@spc.edu

RESUMEN Millones de personas alrededor del mundo no tienen acceso a servicios básicos (salud, educación, agua potable y vivienda digna), protección social y un mínimo ingreso. Muchos niños, niñas y adolescentes, uno de los grupos más vulnerables, se encuentran entre los directamente excluidos de dichos servicios básicos, dando lugar a un amplio espectro de privaciones. A modo de solución, diferentes organismos internacionales, agencias y gobiernos impulsan programas sociales que ofrecen transferencias directas de dinero sujetas a una serie de condiciones, que por lo general están relacionadas con la asistencia de los hijos menores a la escuela y de la familia a los centros de salud. Basándonos en lo que las políticas sociales representan: instrumentos que permiten fortalecer la ciudadanía, la participación, la inclusión social y la equidad, el imponer condiciones a los grupos más carenciados, para que así alcancen beneficios económicos, constituye una contradicción o una paradoja significativa que requiere ser analizada.

PALABRAS CLAVE Pobreza; Bienestar del Niño; Políticas Públicas; Asistencia Social; Derechos Humanos.

ABSTRACT Thousands of people do not have access to basic services (health, education, safe water, and shelter), social protection and a minimum income worldwide. Many boys, girls and young people, constituting one of the most vulnerable groups, can be found among the marginalized from the basic services, leading to a wide range of deprivations. As a solution, different international organizations, agencies and governments promote social programs that offer conditional cash transfers, generally related to child school attendance and family visits to health centers. Based on what we understand public.

KEY WORDS Poverty; Child Welfare; Public Policies; Social Assistance; Human Rights.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores dilemas de este nuevo milenio es el enorme y creciente número de personas alrededor del mundo que no tienen acceso a servicios básicos (salud, educación, agua potable y vivienda digna), protección social y un mínimo ingreso. Esto constituye una verdadera paradoja frente al impresionante crecimiento económico y de riqueza en el mundo y al extraordinario avance tecnológico. Paradoja sólo explicada por la concentración del poder y la riqueza, producto del modelo neoliberal prevalente en el mundo contemporáneo. Los niños, niñas y adolescentes, uno de los grupos más vulnerables, se encuentran masivamente entre los excluidos directamente de dichos servicios básicos, dando lugar a violaciones de sus derechos, mortalidad, discriminación, múltiples privaciones y situaciones de pobreza. Incluso, 30.000 niños, niñas y adolescentes mueren impunemente día a día por miseria, guerras, violencia, maltrato y desamparo. Es decir, más de 10 millones de menores mueren cada año, la mayor parte de ellos por causas fácilmente evitables (1,2).

A pesar de 15 años de crecimiento económico mundial y de la cuasi universal adopción y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño –que constituye un instrumento internacional jurídicamente vinculante que define los derechos humanos básicos que disfrutaban los niños y niñas tanto en países ricos como en pobres–, los gobiernos y la comunidad internacional siguen sin cubrir los derechos básicos de los niños (3). Las políticas neoliberales en boga durante los años noventa en Latinoamérica (liberalización del sector financiero, desregulación del mercado laboral y privatizaciones, por nombrar algunas) solo sirvieron para agudizar la crítica situación de la infancia en la región.

En los últimos años, a fin de paliar dicha exclusión, se registró una proliferación global de programas sociales que ofrecían garantizar un pago en efectivo como contraparte de cambios en el comportamiento individual del hogar (CCT según las siglas en inglés de "*conditional cash transfers*"), dentro de la tradición de lo que se conoce como *safety nets* (tipo de programas sociales que actúan como redes de seguridad). Lo

más llamativo de estos programas no es solo el otorgamiento de dinero en efectivo, que vendría a representar una garantía de ingreso mínimo, sino la inclusión de una serie de condicionantes que sus beneficiarios y/o familias deben cumplir para recibir la ayuda.

Este trabajo busca analizar la problemática de estas condiciones que muchos de los programas de transferencia directa de dinero proponen. Se ha tomado esta cuestión como eje del estudio dado que, en un contexto de promoción y protección de los derechos sociales de la población y, en particular, de las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes, entendemos a las políticas sociales como instrumentos que permiten fortalecer la ciudadanía, la participación, la inclusión social y la equidad. Desde este punto de vista, el imponer condiciones relacionadas con la educación y la salud a los grupos más carenciados para que así alcancen beneficios económicos constituye una contradicción o una paradoja significativa que requiere ser analizada.

Como bien lo presentan Gatenio y Kamenman (4), las políticas públicas que relacionan la obtención de determinados beneficios económicos de acuerdo a cierto comportamiento individual no son nuevas. Sin embargo, lo que sí han cambiado son las condiciones.

Por muchos años, la recepción de subsidios familiares universales en los países europeos fue limitado a familias con un jefe de hogar empleado, una mujer obteniendo cuidados prenatales o familias con muchos niños. Pero [los subsidios] no necesariamente estaban limitados a los pobres. (4, p. 122).

En América Latina, los programas de transferencia directa de dinero a las familias pobres condicionados a la asistencia escolar o sanitaria tuvieron su origen a mediados de los noventa. En ocasiones, estos son denominados "programas de garantía de ingreso mínimo", sin embargo no debe confundirse con las propuestas de ingreso mínimo ciudadano. Los primeros son programas focalizados en los pobres, mientras que las segundas son propuestas de garantías de carácter universal. Los programas en boga desde los noventa son focalizados. Entre los primeros programas de este tipo se encuentran Bolsa

Escola (ahora devenido en un programa más amplio llamado Bolsa Familia) en sectores urbanos de Brasil y Progresá (ahora llamado Desarrollo Humano Oportunidades) en México. Otros proyectos pilotos fueron lanzados en la región, por ejemplo el PRAF-BID II en Honduras, Red en Nicaragua y Beca Escolar en Ecuador, entre otros. Este creciente número de iniciativas similares nos lleva a preguntarnos sobre el fundamento de esta multiplicación y hasta dónde este tipo de beneficios plantea una solución a la cuestión de pobreza infantil.

Las evaluaciones muestran ciertos impactos positivos con una alta tasa de matrícula escolar y asistencia a centros de atención sanitaria. Sin duda, estos cambios traen alivio y son bienvenidos por la población que por muchos años experimentó programas poco eficaces. Sin embargo, la brecha entre aquellos que cuentan con un ingreso fruto de su trabajo y aquellos que solo cuentan con subsidios o programas extraordinarios para cubrir sus necesidades básicas aumenta despiadadamente en la región. De esta forma, nos preguntamos: ¿los programas CCT son políticas de inclusión o sólo de alivio (a modo de paliativo)?; ¿fortalecen los derechos?; ¿son constituyentes de derechos?; y ¿son democráticos o siguen un concepto paternalista? Estas preguntas llevan a examinar una serie de dilemas enumerados por Ruth Lister (5) que todos los involucrados en el área de niñez y desarrollo deberían detenerse a pensar, tales como la decisión de realizar transferencias de dinero o de bienes, la inclusión de condicionamientos y el diseño de políticas universales o específicas.

En la primera sección, se describen las características de los principales programas de transferencia directa de dinero en América Latina. A pesar de que cada programa tiene características propias, por ejemplo, Bolsa Familia es un programa descentralizado mientras que Oportunidades es dirigido desde el gobierno central, muchos de ellos guardan similitudes. El objetivo que todos tienen es otorgar dinero a las familias pobres con niños en edad escolar con la condición de que ellos visiten los centros de salud y/o que se comprometan a que asistirán a clase. En la segunda sección, se analizará la lógica de mercado que existe detrás de estos programas y cómo esto influencia en sus resultados. En

la tercera sección, profundizaremos los dilemas planteados por Lister para estudiar las condiciones impuestas a los individuos y/o familias para recibir los beneficios. Para finalizar, las conclusiones ponen de manifiesto las contradicciones que presentan los programas de transferencias directas a las familias, condicionados a la asistencia escolar o sanitaria en materia de derechos humanos.

2. LOS PROGRAMAS CCT EN LA REGIÓN

Los programas CCT han proliferado ampliamente en América Latina, así como en general en el mundo en desarrollo, en lugar de políticas universales de redistribución del ingreso. Como anticipamos antes, los pagos no compensatorios de los gobiernos a individuos u hogares están teniendo actualmente mucha repercusión, especialmente en proyectos relacionados con la educación y los servicios de salud para niños. Este tipo de programas parecen haberse instalado en la región como una opción viable para aumentar el ingreso de las familias más pobres.

El programa Bolsa Familia es administrado en forma descentralizada, es decir, que ha sido instalado y es coordinado por los gobiernos provinciales y municipales de Brasil. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (MDS) coordina la implantación y supervisión de la ejecución del catastro en el ámbito nacional, entre otras acciones relacionadas con áreas técnicas y de evaluación de calidad del catastro en el nivel nacional. En cambio, todos los otros programas activos en la región (Progresá, PETI, PRAF-BID II, Beca Escolar y Red) son administrados por los gobiernos nacionales. Los programas CCT otorgan dinero en efectivo a familias pobres con niños pequeños con la condición de que los niños visiten los centros de salud y/o los mantengan matriculados en la escuela. Por lo general, estos programas comparten propósitos similares. Casi todos comparten también ciertos mecanismos básicos: otorgar dinero en efectivo a las familias pobres (identificadas a través de diferentes mecanismos según el país) bajo la condición de cumplir con determinados comportamientos que conducirían

a la mejora del capital humano de los niños. Sin embargo, definir sus objetivos es más difícil.

En términos generales, estos programas tienen seis objetivos y existen serias controversias respecto a cuál es el más importante. Primero, esperan aumentar el número de niños que asisten a la escuela y/o mejorar los resultados en salud con la intención de reducir la pobreza a futuro. Segundo, por ofrecer una ayuda económica a la población pobre existente y mejorar su estado de salud, los programas procuran reducir la pobreza existente en el presente también. Tercero, por requerir que los niños de los hogares beneficiados presenten una mínima asistencia escolar, los programas pretenden reducir el trabajo infantil. Cuarto, a modo de un objetivo implícito, al proveer ingreso a las familias pobres, los programas actúan parcialmente como una red de contención (*safety net*), es decir que previenen que esas familias caigan en condiciones de pobreza aún más extremas. Quinto, algunos de estos programas también buscan alcanzar una mejora institucional más amplia al ofrecer una ayuda financiera complementaria a las escuelas y a los centros sanitarios. Por último, pero no menos importante, se busca cambiar el comportamiento de "los pobres" hacia la educación y el cuidado de la salud. El comportamiento esperado o "buen comportamiento" varía según el programa. En el programa Bolsa Familia de Brasil, los niños deben asistir a la escuela, mientras que en el PETI (áreas rurales brasileñas), los niños deben cumplir con un programa extracurricular después de ir a clase. En México y Honduras, en cambio se requiere que los niños asistan periódicamente a los centros de salud.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, queda claro por qué muchas agencias de financiamiento afirman que las transferencias de dinero son inversiones para el bienestar económico y la futura estabilidad política de los países más pobres. Por otro lado, de acuerdo con Subbarao *et al.* (6, p. 13), estas formas de intervención pública tienen la posibilidad de provocar externalidades significativas más allá de proteger a los niños vulnerables.

Es posible pensar que estas políticas de corto alcance puedan mejorar las condiciones urgentes de hambre y situaciones pandémicas; sin embargo, es importante implementar

simultáneamente soluciones de largo alcance para crear sociedades sustentables e igualitarias. De no lograrse esto último, se caería en un ciclo vicioso dado que los presupuestos para programas de asistencia no pueden durar para siempre y a los sectores más vulnerables le serán negados los derechos de inclusión social que merece todo ciudadano. Basándonos en esta evidencia, es impensable que los programas de transferencias de dinero en forma aislada puedan reducir la pobreza infantil en el largo plazo.

Algunos estudios sostienen que el aumento del ingreso de los pobres a través de los CCT reduce la desigualdad (7), por ejemplo, mostrando cómo ha bajado el Coeficiente de Gini en 2,7 puntos tanto en Brasil como en México. Sin embargo, otros estudios aseguran que en Brasil, donde se encuentra el CCT con más beneficiarios de América Latina, la desigualdad no disminuye, dado que el 10% de los brasileños más ricos aún concentra el 45,1% de la renta mientras que la mitad de la población pobre no recoge más del 14,1% (8). En este sentido, ECLAC-Unicef sugiere que, mientras las medidas de protección social suplementarias son altamente deseables:

ellas no pueden suplantar el rol central que tiene el ingreso producido por un trabajo productivo decente... Es absolutamente esencial generar empleo u oportunidades productivas que permitan a la gente aumentar su ingreso laboral. (9, p. 9; 10).

Alrededor de treinta países latinoamericanos han implementado programas CCT. En muchos casos esto fue posible por la ayuda económica del Banco Interamericano de Desarrollo (4). (Ver Cuadros 1 y 2).

3. LÓGICA DE MERCADO Y TRASFERENCIAS DIRECTAS DE DINERO

Cabe preguntarse por qué los programas CCT han proliferado ampliamente en lugar de políticas universales de redistribución del ingreso. ¿Será porque son las transferencias de dinero un paso más en la "marquetización" de la cuestión social? ¿Será que no están directamente relacionados con las políticas de recaudación

Cuadro 1. PRINCIPALES PROGRAMAS CCT EN AMÉRICA LATINA.

PAÍS	PROGRAMA	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA
Argentina	Jefes de Hogar	http://www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp
Brasil	Bolsa Familia	http://www.mds.gov.br/bolsafamilia
Chile	Chile Solidario	http://www.chilesolidario.gov.cl
	Pensión Asistencial de Ancianidad	http://www.municipalidadesosorno.cl/serv/asis05.html
Colombia	Familias en Acción	http://www.red.gov.co
Rep. Dominicana	Programa Solidaridad	http://www.presidencia.gov.do/frontend/articulo.php%3Fid=4987
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano - Programa de Protección Social	http://www.pps.gov.ec/
El Salvador	Red Solidaria	http://www.casapres.gob.sv/especiales/redSolidaria/index.html
Honduras	Programa de Asignación Familiar	http://www.praf.gob.hn
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education	http://www.mlss.gov.jm/pub/index.php?artid=23
México	Progresa-Oportunidades	http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/main.htm
Nicaragua	Red de Protección Social	
Panamá	Red de Oportunidades	http://www.mef.gob.pa/comunicados/2006-Gobierno%20emprender%E1%20una%20red-15-09-2006.asp
Paraguay	Red de Protección y Promoción Social	http://www.sas.gov.py/html/rpps.html
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres	http://www.juntos.gob.pe/boletin.php
Uruguay	Ingreso Ciudadano	http://www.presidencia.gub.uy/_Web/pne/noticias/2005/07/20050701.htm

Fuente: Elaboración propia.

impositiva y no plantean derechos universales? La idea principal detrás de los programas CCT para que las familias adquieran servicios sociales está basada en el enfoque de mercado. Desde el punto de vista de la teoría económica ortodoxa, se entiende que los individuos saben qué es mejor para ellos ("ellos maximizan su utilidad") si se les da dinero en efectivo. Brindarles servicios, desde esta perspectiva, es menos efectivo porque ellos podrían terminar consumiendo algo que no quieren o rechazando lo que los gobiernos le ofrecen. Sin desconocer las ventajas de los sistemas de transferencia directas en efectivo, es indudable que esta opción, que sigue la tradición de los

vouchers en educación de los ochenta, empalma bien con el pensamiento neoliberal, fortalece el mercado y debilita al Estado (12).

Es necesario reconocer que en las sociedades capitalistas, donde las reglas del mercado trabajan extensiva y eficientemente, los CCT podrían ser más convenientes que otros tipos de asistencia. Sin embargo, ¿qué sucede donde las relaciones de mercado no son predominantes? Por ejemplo, en áreas rurales donde una gran parte de las relaciones sociales y económicas ocurren fuera del mercado. ¿Qué sucede donde los mercados son "imperfectos", o: ¿quién asegura el acceso a sus beneficios sin

discriminación y la calidad en los servicios sociales? Y, ¿qué pasa con todo aquello que no se compra en el mercado?

En cuanto al debilitamiento del Estado, el tema en cuestión es en qué medida los programas CCT promueven el rol del Estado fomentando las instituciones públicas o si dichos programas son parte del proceso de acotamiento del mismo. El rol del Estado es fundamental en esta discusión y, más específicamente, si el Estado debería o no tener la función de regular las condiciones sociales y económicas. De resultar positiva la última respuesta, es importante analizar cómo lo debería hacer.

Esto no sólo depende de las políticas que cada Estado nacional toma sino de las presiones que los estados latinoamericanos tienen para lograr posicionarse en el orden económico global (por ejemplo, como destinos competitivos de la inversión extranjera). Según Leatt y Budlender (13, p. 143), entre otras fuentes,

esta presión, proveniente del Banco Mundial y Washington, es para conformar el modelo de achievement y no intervencionismo del Estado, con medidas que apuntan a sectores específicos para aliviar la pobreza dando prioridad al desarrollo económico local sobre la política social.

Cuadro 2. SÍNTESIS DE DOS PROGRAMAS CCT.

PAÍS:	Brasil
PROGRAMA:	Bolsa Familia
ADMINISTRACIÓN:	Descentralizada
COBERTURA:	11,1 millones de familias pobres, un poco más de 40 millones de personas en 2005 (a)
COSTO:	4.000 millones de dólares en 2005 (a)
OBJETIVOS:	Alivio inmediato de la pobreza; ruptura del ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza; desarrollo de las familias; aumento del número de niños que asisten a clase.
CONDICIONAMIENTO:	Los niños de 6 a 15 años deben cumplir con el 85% de asistencia a clase; contar con credenciales actualizadas de inmunización para niños de hasta 6 años; visitas regulares de embarazadas y mujeres que estén amamantando a los centros de salud.
PAÍS:	México
PROGRAMA:	Oportunidades
ADMINISTRACIÓN:	Centralizada
COBERTURA:	5 millones de familias en 2006
COSTO:	32.800 millones de pesos mexicanos en 2004 (b)
OBJETIVOS:	Que las familias más pobres puedan alcanzar un mínimo de servicios educativos y de salud
CONDICIONAMIENTO:	La familia debe asistir a sesiones educativas de nutrición y salud

Fuente: Elaboración propia en base a Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil; Agence France-Presse; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y Ministerio de Finanzas y Crédito Público, México.

Nota:

(a) Datos obtenidos de Agence France-Presse (AFP) (8)

(b) Datos obtenidos del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (MFCP) (11, p.7)

Este proceso se da en un contexto donde la mitad de la población mundial es menor de 25 años y la mayoría de los jóvenes del mundo –más del 85%– vive en países en vías de desarrollo (14). También cabe destacar que casi los cuatro quintos de la población mundial viven en países en vías de desarrollo y los niños constituyen una mayor proporción de la población en estos últimos países que en los industrializados (15). En este sentido, los mayores problemas relacionados con la protección social tradicional en los países en vías de desarrollo son: cobertura limitada (los beneficiarios pueden calificar para ser elegidos solo si están empleados en el sector formal); fondos inadecuados (y en consecuencia, bajo nivel de beneficios); falta de capacidad de respuesta a necesidades diferentes (por ejemplo, las áreas rurales suelen carecer de cobertura); la falla en reconocer (o documentar) los efectos económicos positivos de la protección social; la provisión limitada de asistencia social así como también de servicios de protección (16).

Como bien lo indica su nombre, los CCT incorporan condicionalidades, un punto que ha generado muchos debates sobre sus ventajas y desventajas. La condicionalidad indica que, como dijimos anteriormente, el dinero dado a las familias pobres es contingente a ciertas acciones, como por ejemplo mandar a los niños a la escuela o asistir a los centros de salud. Más allá de la popularidad y el abultado presupuesto que estos programas obtienen, es importante analizar dos aspectos relacionados con las transferencias de dinero y servicios: el sentido de justicia y de eficiencia.

¿Puede un programa con ciertos condicionantes mejorar la situación de los más pobres donde un gran número de programas de subsidios universales no lo logran? Los análisis tradicionales defienden el rol de la condicionalidad al introducir un cambio de actitud al alentar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela en vez de mandarlos a trabajar. De acuerdo a este punto de vista, los CCT deberían aumentar la inversión en el capital humano de los niños.

Algunos señalan que el costo de monitorear el cumplimiento de las condicionalidades de un programa es muy bajo. De acuerdo con Paul Gertler (17), del Banco Mundial, este costo asciende al 1% del presupuesto total del programa. Sin embargo, existen múltiples variables que influyen el cumplimiento eficaz de los objetivos de un

programa con condiciones. Por ejemplo, el tipo de programa, la clase de condiciones, el grupo que recibe el beneficio y los resultados tentativos del esquema de transferencia.

Otra cuestión que no ha sido suficientemente estudiada y discutida es el problema ético de reducir o eliminar los beneficios a una familia que no ha cumplido con las condiciones. A pesar de que algunos autores señalarán que es precisamente el "castigo" por no haber cumplido, esta situación puede ser confrontada con muchos argumentos, como por ejemplo, saber claramente qué provocó la "falta" familiar (¿el no cumplimiento fue una opción elegida u otros factores llevaron a este desenlace?). Además, es importante tener en cuenta si se trata de familias pobres que necesitan la ayuda porque carecen de otro recurso. De ser así, deberían recibirla más allá del cambio o no de actitud. Otras perspectivas subrayan la imposición paternalista de la condicionalidad y la posibilidad de implementar "premios" por cambios de actitud en vez de "castigo" cuando el comportamiento no cambia.

En cuanto a la equidad, la ortodoxia detrás de estas estrategias de transferencias de dinero en efectivo es que permiten a los beneficiarios decidir cómo gastar el dinero. Sin embargo, muchos sostienen que la condicionalidad no es justa, especialmente para aquellos que no están cubiertos por el programa. ¿Es justo ofrecer dinero a modo de premio en un contexto de abajo para arriba, sin ningún tipo de participación de la gente que será beneficiada por el proyecto? La idea de la condicionalidad también es abordada desde el enfoque de derechos humanos. ¿Estos programas son compatibles con conceptos de solidaridad y de participación?

Además, sería deseable definir quiénes serán beneficiados y los parámetros de condicionalidad desde iniciativas más "inclusivas" y "universales" que eviten el estigma y el costo de monitorear el acatamiento.

4. CONDICIONALIDADES ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?

A la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño, la pobreza infantil es una

violación a los derechos de los niños para sobrevivir y desarrollarse. Así que es importante analizar qué tan efectivas son las políticas de protección social que apuntan a reducir el número de niños viviendo en la pobreza. La pobreza infantil se diferencia de la pobreza adulta en que tiene diferentes causas e impactos. Por ejemplo, a la definición regular de pobreza como la falta de recursos y capacidades que no permite que la gente acceda a una vida decente e independiente, a la pobreza infantil se le debe sumar "consecuencias adicionales muy importantes, como la necesidad de dejar la escuela, carecer de un cuidado de salud mínimo o ser estigmatizado por sus pares por usar ropa vieja o rota" (18, p. 1). Los adultos también sufren de los males de la pobreza, pero su impacto no es tan permanente como lo es para los niños. Especialmente porque los niños no pueden revertir la malnutrición, recobrar de discapacidades prevenibles, ni revertir 15 años de privaciones que disminuyeron su crecimiento y desarrollo (3,11,19-21).

De acuerdo con Minujín y Delamónica (22), las políticas de protección social deberían ser más amplias, incluyendo a la familia, a las mujeres y a los niños desde un enfoque práctico y holístico. Las discriminaciones "económicas" o "de mercado" dejan de lado las necesidades específicas de los niños. Situaciones donde prima la discriminación, la falta de un núcleo familiar o cuidado social y la falta de acceso a servicios básicos de calidad requieren intervenciones que vayan más allá de las cuestiones del ingreso o crecimiento económico. Solo la consideración de todos estos aspectos en forma conjunta podrían ofrecer el camino para alcanzar sociedades más inclusivas y con mayor equidad.

Iniciativas que mejoren el acceso a servicios sociales (por ejemplo, educación, registro de nacimiento, cuidado de salud, etc.) tienen un impacto directo de grandes dimensiones en las comunidades y en las familias que las componen. Un mayor acceso a esos programas sociales suelen llevar a mejores trabajos y seguridad laboral, potencialmente previniendo a las familias de entrar a una situación de pobreza a largo plazo. Los programas de inclusión social, los cuales permiten, por ejemplo, la promoción de equidad de género en el lugar de trabajo y en la educación,

amplían el acceso a mejores oportunidades de trabajo y, consecuentemente, a mejores salarios. Las familias y los niños evitan así situaciones de "alto riesgo" como lugares inhóspitos para vivir o entornos de trabajo no saludables, así como también trabajo infantil.

Algunos gobiernos y agencias internacionales, más notablemente el Banco Mundial, han señalado el valor potencial de introducir condicionalidades en estos programas. Estas incluyen una mejora en el número de niños en la escuela y el acceso a los cuidados de salud en conjunción con la superación de la pobreza. Sin embargo, diversos analistas señalan que las condicionalidades no son esenciales para lograr un impacto positivo. En este sentido, varios trabajos evidencian que las transferencias de dinero sin condiciones otorgadas a las familias con niños son utilizadas a fin de cubrir servicios de salud, nutrición y educación infantil (23) y que los CCT son costosos y no recomendables para países de bajos ingresos (24,25).

No hay duda de que la introducción de condicionalidades sin la inversión en educación pública de calidad y cuidados primarios de salud podría penalizar a las familias (privándolas del subsidio en efectivo por no utilizar... ¡servicios que no existen!). Al mismo tiempo, la introducción de condiciones tiene la potencialidad de aumentar sustancialmente los costos administrativos de esos programas así como también introducir muchos nuevos circuitos administrativos ilegales o no equitativos.

Es así que estamos convencidos de que los responsables de diseñar e implementar las políticas públicas en América Latina deberían analizar en detalle las características y necesidades de su población antes de implementar un sistema de programa social condicionado. A fin de evitar contradicciones y fallas en el terreno de la ética y de los derechos de los niños, Ruth Lister (5) enumera y analiza tres dilemas que todo político, funcionario o agente público enfrenta. Primero, a la hora de decidir qué tipo de programa implementar, el dilema es optar por un tipo de iniciativa que ofrezca transferencias de dinero en efectivo o transferencia de bienes (por ejemplo, guardapolvos, útiles escolares, zapatos). Esta decisión no se toma únicamente de acuerdo al monto del presupuesto asignado, sino teniendo

en cuenta las necesidades y derechos de los beneficiarios. Segundo, cualquiera sea el tipo de transferencia (dinero en efectivo o bienes), es necesario pensar si se van a incluir condiciones que los beneficiarios deberán cumplir para seguir recibiendo la ayuda. Es importante tener en cuenta que las condiciones deben evitar el tono punitivo y disciplinario. Por último, el diseño de las políticas tendrá que tener en cuenta si las mismas se dirigen a un público universal o para sectores específicos. Esto es esencial porque de ello depende la confección, en caso de la cobertura de sectores específicos, de sistemas de selección y monitoreo que deberían ser más estrictos.

5. CONCLUSIONES

No parecería existir comprobación empírica de que las condicionalidades sean efectivas por sí mismas. Las evaluaciones de los CCT muestran que los mismos han tenido un impacto positivo en el estado de salud y el acceso a la educación de los niños y niñas de las familias beneficiarias. Pero es difícil saber si esto es atribuible al efecto de las condiciones o al efecto de la mejora del contexto en sí mismo. Esta evaluación no es clara en los estudios sobre el tema, debería ser más estudiado y experimentado desde una perspectiva no ortodoxa, es decir, fuera del paraguas del financiamiento de las organizaciones internacionales que fomentan el uso indiscutido de los CCT. Dichos estudios deberían analizar no sólo los programas *per se* sino realizar evaluaciones de desempeño, comparaciones de eficacia y monitoreos de sustentabilidad entre países de la región y entre regiones. Es importante reiterar, tal como se señaló en este trabajo, que algunos estudios muestran efectos similarmente positivos en programas de transferencias directas de dinero que no imponen condiciones.

Por otra parte, desde un punto de vista conceptual, es necesario analizar este tipo de programas en perspectiva de los sistemas de poder, ya que las condiciones implican un cierto manejo y control sobre las acciones y necesidades de los individuos. Es esencial profundizar qué sucede cuando se habla de derechos básicos, por qué ciertos sectores se resisten a delegar poder o instancias de decisión y, en cambio, necesitan mantener marcos disciplinarios a la hora de otorgar un servicio básico a sectores empobrecidos.

Finalmente se debe tener en claro que el objetivo de las políticas y programas sociales debería ser el de incrementar la equidad, asegurar la ciudadanía y la inclusión social dentro del marco de los derechos humanos. Se debería poner atención en el análisis de los CCT siguiendo estos lineamientos y ver en qué medida cumplen con dicho objetivo. De no cumplirlo, se debería tratar de orientarlos, si es posible, en dicha dirección.

En resumen, si bien estos programas de transferencia directa han mostrado ser eficientes en algunas circunstancias y que ayudan a aliviar la situación de las familias, requiere cambios y adiciones para convertirse en un mecanismo efectivo de fortalecimiento de los derechos. En particular, deberían cuestionarse y replantearse los aspectos relacionados con las condicionalidades. La participación comunitaria, la capacitación, el apoyo familiar y todos aquellos mecanismos que aumenten la autonomía y autoestima de las familias, mujeres y en particular de los niños y niñas involucrados deberían ser los aspectos que se fortalezcan y primen. Solo a través de un enfoque integral y holístico se logrará la integración social que hace tanto tiempo se viene reivindicando a nivel macro, donde la inclusión de todos los sectores en una sociedad más inclusiva sea a través de la ciudadanía y el derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Bustelo E. El Recreo de la Infancia. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores; 2007.
2. United Nations Children's Fund. State of the World's Children 2006. Nueva York: Unicef; 2006.
3. Minujín A, Delamónica E, González E, Davidziuk A. Children Living in Poverty - A review of child poverty definitions, measurements, and policies. Documento presentado en la Conferencia Internacional de Unicef sobre Niñez y Pobreza: Contextos Globales, Soluciones Locales; 25-27 de Abril de 2005; Nueva York, EE.UU. Nueva York: The New School; 2005.
4. Gatenio Gabel S, Kamerman S. Social Protection for Children and their Families: A Global Overview. En: Minujín A, Delamónica E, editores. Social Protection Initiatives for Children, Women and Families. Nueva York: The New School; 2007.
5. Lister R. Social Protection: Principles and Dilemmas. En: Minujín A, Delamónica E, editores. Social Protection Initiatives for Children, Women and Families. Nueva York: The New School; 2007.
6. Subbarao K, Mattimore A, Plangemann K. Social Protection of African's Orphans and Other Vulnerable Children. En: Africa Region Human Development. Washington DC: World Bank; 2001. (Working Paper Series, African Region).
7. Soares S, Zepeda E. Can all Cash Transfers Reduce Inequality? One Pager [publicación electrónica en línea]. Mayo 2007 [fecha de acceso mayo de 2007]; (36):1. URL disponible en: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager36.pdf>
8. Agence France-Presse. Brasil a segunda vuelta: La pobreza disminuyó pero Brasil aún es un campeón en desigualdad social [en línea]. NuevaMayoría.com, Sección Noticias, 3 de octubre 2006 [fecha de acceso octubre de 2006]. URL disponible en: <http://www.nuevamayoria.com/afp/enprofundidad1/061003003511.7cjsv3w.html>
9. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations Children's Fund. Child Poverty in Latin America. Challenges. 2005;(1) Septiembre:4-9.
10. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations Children's Fund. Cash Transfers Programmes. Challenges. 2005;(1) Septiembre:11.
11. Ministry of Finance and Public Credit. Economic Policy Guidelines and the Federation's Expenditure Decree: Proposal for 2005 [en línea]. México DF: MFPC; 8 de Septiembre 2004 [fecha de acceso octubre de 2006]. URL disponible en: http://www.embamexcan.com/ECONOMY/epg_2005.pdf
12. Minujín A, Delamónica E, Davidziuk A, Sweet E. Notes on Social Insurance and Protection Policies for Children, Women and Families. En: Minujín A, Delamónica E, editores. Social Protection Initiatives for Children, Women and Families. Nueva York: The New School; 2007.
13. Leatt A, Budlender D. Under what conditions: Social Security for Children in South Africa. En: Minujín A, Delamónica E, editores. Social Protection Initiatives for Children, Women and Families. Nueva York: The New School; 2007.
14. United Nations. The United Nations Fourth World Conference on Women - Action for Equality, Development and Peace: Platform for Action. Beijing: UN; 1995.
15. United Nations Development Programme. Human Development Report. Nueva York: UNDP; 2005.
16. Asian Development Bank. Annual Report. Filipinas: Asian Development Bank; 2000.
17. Gertler P. The impact of conditional cash transfers on human development outcomes - A review of evidence from PROGRESA in Mexico and some implications for policy debates in South and Southern Africa. Pretoria: World Bank; 2005.
18. CHIP. Children and poverty - some questions answered [en línea]. CHIP Briefing 1. Londres: Children and Poverty; 2004 [fecha de acceso septiembre de 2006]. URL disponible en: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php/action=documentfeed/doctype=pdf/id=46/>
19. United Nations Children's Fund. Poverty Reduction begins with Children. New York: Unicef; 2000.
20. United Nations Children's Fund. State of the World's Children 2005. New York: Unicef; 2005.

21. Vandemoortele J. Absorbing social shocks, protecting children and reducing poverty: the role of social services. Nueva York: Unicef; 2000. (Staff Working Paper).
22. Minujín A, Delamónica E. Reducing Child Poverty and Inequality in a World fit for Children. Nueva York: Unicef, Global Policy Section, Division of Policy and Planning; 2003.
23. Department for International Development. 20 Social Protection. UK: Key Sheets, Department for International Development, Overseas Development Institute, Netherlands Ministry of Foreign Affairs; 2003.
24. Regalia F. Some Thoughts About "Conditionalities" in Cash Transfer Programs: Lessons form Latin America and the Caribbean. Documento presentado en el Learning Workshop on Orphans and Vulnerable Children and Conditional Cash Transfers; 20-21 Febrero de 2006; Nairobi, Kenya. (Mimeo).
25. Samson M. Are Conditionalities necessary for Human Development? Documento presentado en la Third International Conference on Conditional Cash Transfers; 26-30 de Junio de 2006; Estambul. (Mimeo).

FORMA DE CITAR

Minujín A, Davidziuk A, Delamónica E. El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? Salud Colectiva. 2007;3(2):121-131.

Recibido el 1 de junio de 2007

Versión final presentada el 16 de julio de 2007

Aprobado el 30 de julio de 2007