

NOTA DE POLÍTICA

OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA

NUEVE DE CADA DIEZ APOYA
AMPLIAR MONTOS



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



NOTA DE POLÍTICA

OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN **COLOMBIA**

NUEVE DE CADA DIEZ APOYA AMPLIAR MONTOS

JUNIO 2023

Merike Blofield, Juliana Martínez Franzoni y Silvia Otero Bahamon¹

1 Merike Blofield, Universidad de Hamburgo (merike.blofield@uni-hamburg.de); Juliana Martínez Franzoni, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales (Juliana.Martinez@ucr.ac.cr), y Silvia Otero Bahamon, Universidad del Rosario (silvia.otero@urosario.edu.co).

303.38

N899

Opinión pública sobre las transferencias monetarias para niños, niñas y adolescentes en Colombia: Nueve de cada diez apoya ampliar los montos / Merike Blofield, Juliana Martínez Franzoni y Silvia Otero Bahamon. -1 edición.--San José, Costa Rica. UCR, IIS

Archivo digital: descarga.--(Colección Nota Política)

ISBN: 978-9968-861-22-9

1. Opinión pública 2. Ayuda a la infancia. 3. Ayuda económica 4. Niñez 5. Adolescencia 6. Colombia I.Blofield, Merike II. Martínez Franzoni, Juliana III. Otero Bahamon, Silvia IV. Título

Diseño y diagramación: Lucía González

Corrección y edición: Gabriela Fonseca A.

Este estudio se hizo con fondos de investigación procedentes de Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), la Fundación Alemana para la Investigación Científica y de la Fundación von Humboldt, asignados a Merike Blofield y a Juliana Martínez Franzoni, respectivamente.

*

Agradecemos los valiosos aportes de Elizabeth Zechmeister para la organización del trabajo de campo, el apoyo de Jorge Rincón (German Institute for Global and Area Studies-GIGA), del personal administrativo del GIGA y de la Universidad de Costa Rica, así como de la contraparte técnica regional de UNICEF por sus aportes sustantivos a la elaboración de esta Nota.

MENSAJE

La pobreza es un fenómeno multidimensional y décadas de evidencia demuestran que los programas de transferencias monetarias periódicas pueden proveer una protección sencilla y eficaz contra la pobreza, especialmente la pobreza extrema. Una encuesta telefónica representativa a nivel nacional realizada en Colombia entre junio y julio del 2022 indica un amplio apoyo de la población (92,5 %) a la existencia de un programa de transferencias monetarias destinadas a niños, niñas y adolescentes.

Además, un 96 % apoya fijar el valor de las transferencias en, al menos, la canasta básica de alimentos. Finalmente, la opinión pública está más dividida en cuanto a los criterios de elegibilidad.

Algo más de la mitad (54 %) apoya restringir las transferencias a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema, mientras que el 45 % apoya criterios más amplios, al menos para todos niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza.

1.

¿POR QUÉ IMPORTA CONTAR CON TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?

En Colombia, la pobreza es desproporcionadamente alta entre niños, niñas y adolescentes (NNA): más de la mitad (55,8 %) de menores de 18 años vive en la pobreza, el doble que entre las personas mayores de 65 años (DANE, 2021). La pobreza infantil y adolescente es una violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) y tiene efectos devastadores en su vida en el presente y futuro. Décadas de estudios documentan que esta privación material tan temprana en la vida conduce a la falta de oportunidades posteriores en esta población, junto a un enorme desperdicio de capital humano para el conjunto de la sociedad (Black *et al.*, 2017; Berens *et al.*, 2019; Jensen *et al.*, 2017).

Si bien la pobreza es un desafío multidimensional, la evidencia también muestra que el acceso a transferencias monetarias periódicas puede brindar una protección simple y eficaz, especialmente contra la pobreza extrema. Dichas transferencias, al ayudar a las familias a atender las necesidades básicas,

especialmente alimentarias, han demostrado mejorar la salud, la educación y el desarrollo infantil, así como el bienestar en general, lo cual representa una inversión inmensamente beneficiosa para ellas, sus familias y la sociedad (UNICEF, 2017; Bastagli *et al.*, 2016; Save the Children, 2018; Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021). Por eso, aunque se debata cuál deba ser el alcance y la suficiencia más apropiadas, analistas y agencias multilaterales coinciden en la importancia de estas transferencias como instrumento de protección social.

En este marco es sorprendente lo poco que se sabe acerca de cómo las percibe la opinión pública, tanto en Colombia como en América Latina en general. ¿Apoya la población las transferencias monetarias? A partir de una encuesta telefónica representativa a nivel nacional realizada entre junio y julio del 2022 esta nota de política contribuye a llenar este vacío.²

2 La encuesta fue realizada por el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes entre el 28 de junio y el 22 de julio del 2022. El apéndice resume las características sociodemográficas de la muestra de alcance nacional.

2.

LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL ACTUAL

Desde el año 2000, Colombia cuenta con un programa de transferencias monetarias condicionadas denominado Familias en Acción, dirigido a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, cuyo objetivo principal era la formación de capital humano. En el 2019 recibió estatus legal (Congreso de Colombia, 2019). Justo antes de que se desatara la pandemia, un poco más de la cuarta parte (el 27,4 %) de las personas con menos de 18 años de edad estaban cubiertas por el programa. El valor de las transferencias que recibían era, sin embargo, muy bajo en tanto equivalía al 12 % de la línea de pobreza extrema nacional urbana (Blofield, Pribble y Giambruno, 2023).³

Una vez que la pandemia golpeó la región, el Gobierno colombiano actuó rápidamente para reforzar el valor de las transferencias monetarias a los hogares vulnerables. Como resultado, el valor de las TMC aumentó hasta llegar al 17 % de la línea de pobreza extrema urbana per cápita para un hogar beneficiario con cuatro personas, entre julio y septiembre.⁴ Sin embargo, en octubre del 2021 el valor había disminuido, y se situaba en el 12 % de dicha línea. A la vez, un año después del inicio de la pandemia, en marzo del 2021, la cobertura decreció hasta el 25,6 % de las personas menores de 18 años (Blofield, Pribble y Giambruno, 2023).

Durante el 2020 y hasta finales del 2022, el Gobierno también estableció un programa de transferencias

monetarias de emergencia, Ingreso Solidario, destinado a los hogares registrados con bajos ingresos y fuera de los sistemas existentes de transferencias monetarias. En su momento de máxima cobertura, este programa alcanzó al 23 % de la población ocupada de manera informal (un alcance bastante menor que en muchos otros países de la región, según un estudio comparativo de diez países) (Blofield, Pribble y Giambruno, 2023). El valor de la transferencia monetaria mensual era de 180 000 mil pesos (USD 44,31 en el 2020)⁵ por hogar, equivalente a un 28 % de la LPE para un hogar de cuatro personas (DANE, 2022).

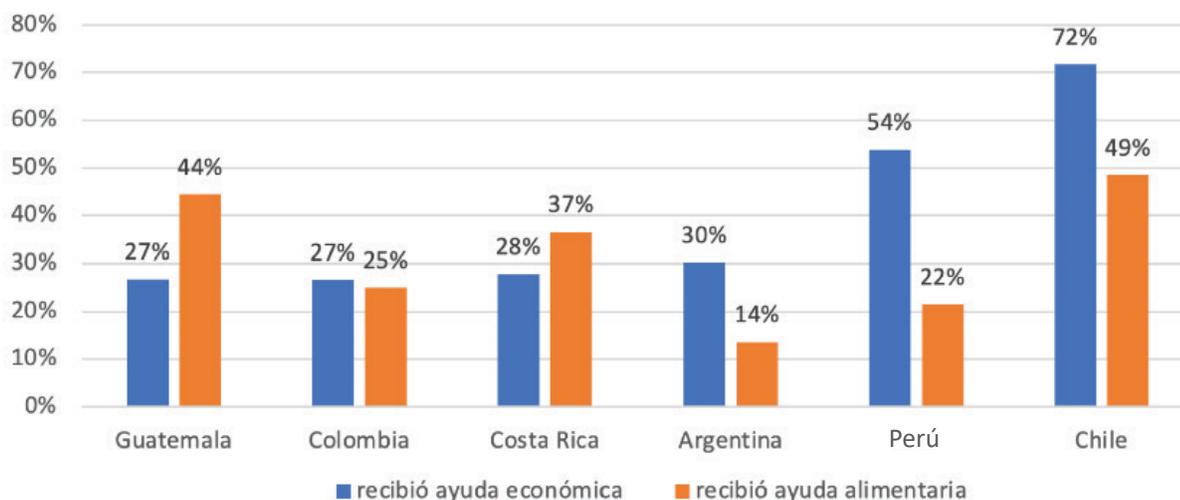
El gráfico 1 muestra la respuesta a la pregunta de si las personas encuestadas o alguna otra en sus hogares recibieron transferencias monetarias o de alimentos del Gobierno en algún momento durante los dos últimos años de pandemia (entre junio del 2020 y julio del 2022, fecha en que se realizó la encuesta). La comparación entre Colombia y los otros países relevados muestra que el alcance de la asistencia colombiana fue reducido. El 27 % de las personas encuestadas afirmó que ellas o alguien de su hogar recibió algún tipo de asistencia monetaria gubernamental en los últimos dos años, y una cuarta parte (el 25 %) afirmó que ellas o alguien de su hogar recibió asistencia alimentaria.

3 Estimado por estudiante en edad escolar de nivel primario.

4 En un hogar integrado por dos personas adultas y dos niños beneficiarios en la escuela primaria, la transferencia equivalía al 34 % de la línea de pobreza extrema por niño o niña. El valor de la transferencia varía según el grado de la escuela.

5 Calculado con base en la tasa de cambio de 1 de abril del 2020, https://www.exchangerates.org.uk/USD-COP-01_04_2020-exchange-rate-history.html

Gráfico 1. En los últimos dos años, ¿alguien en su hogar recibió ayuda económica/ayuda alimentaria del Gobierno?



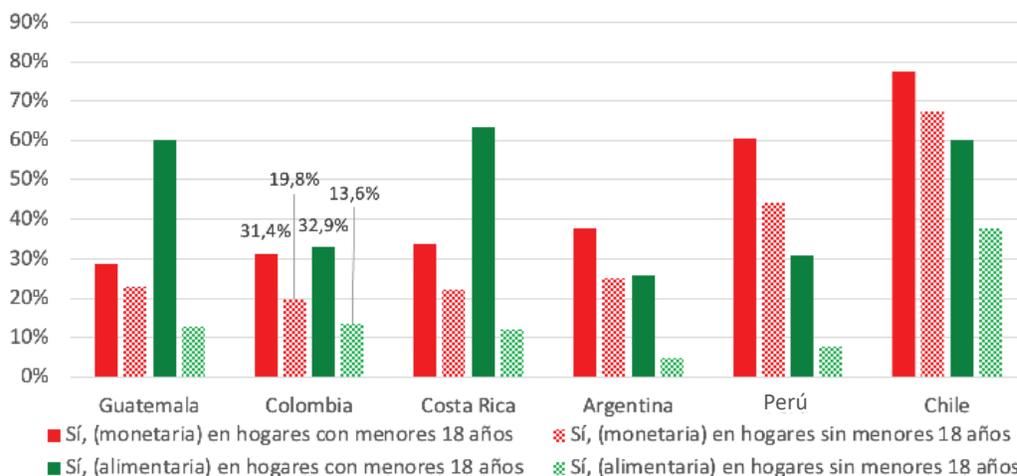
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú, 2022.

El gráfico 2 muestra el alcance de la ayuda monetaria y alimentaria de los gobiernos a los hogares, en función de si en estos conviven o no niños, niñas y adolescentes, sabiendo que en todos los países estos últimos reportan una prevalencia comparativamente mayor de pobreza. Los datos muestran que las transferencias monetarias

y alimentarias estatales se dirigieron más eficazmente a los hogares con NNA (barras sólidas) que a aquellos sin NNA (barras punteadas).⁶ Este es también el caso de Colombia, donde las transferencias monetarias llegaron al 31,4 % de los hogares encuestados, y la asistencia alimentaria al 32,9 %.

6 Cuando se examinan los hogares con NNA menores de 15 años, las cifras son casi las mismas que para los menores de 18 años.

Gráfico 2. En los últimos dos años, ¿usted o alguien en su hogar recibió ayuda monetaria/alimentaria del Gobierno? (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú, 2022.

A finales del 2022, el Ingreso Solidario llegó a su fin, como había sido previsto. Además, la cobertura de Familias en Acción siguió disminuyendo por dos razones. Primero, las personas que salieron del programa (por deserción o por cumplimiento de mayoría de edad) fueron mayores a las nuevas inscripciones. Segundo, la transición al nuevo instrumento de focalización (Sisben IV) llevó a una disminución de las inscripciones. Esto implicaba que las personas potencialmente beneficiarias solicitaran la realización de una nueva encuesta, proceso que fue entorpecido por la pandemia. En enero del 2023, solo el

21% de menores de 18 años (menos de dos millones de hogares) estaban bajo Familias en Acción, y solo el 35 % de quienes se encontraban en situación de pobreza. La suficiencia del programa sigue siendo baja, del 37 % de la línea de extrema pobreza para una persona. Una transferencia para una familia de dos adultos y dos niños que promediaba los 195 000 pesos (USD 40,2 en enero del 2023)⁷ representaba 30 % de la línea de pobreza extrema para el hogar y, por lo tanto, de la canasta básica alimentaria (DANE, 2022).

3.

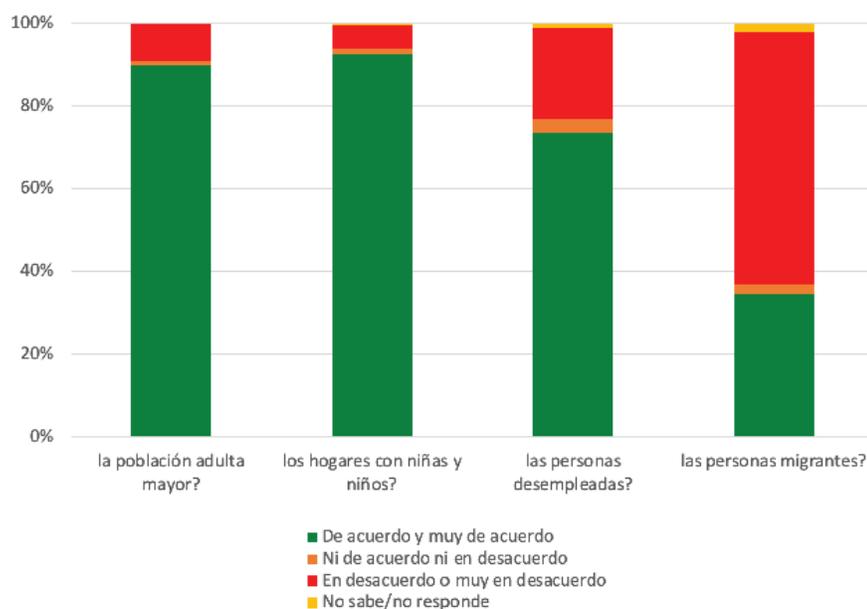
LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NNA

La encuesta preguntó si las transferencias monetarias deberían ser un derecho. Tres cuartas partes (76,7 %) de las personas encuestadas se mostraron de acuerdo con la afirmación, lo cual puede indicar que existe una fuerte base de apoyo social a la existencia de un programa permanente de transferencias monetarias.

En segundo lugar, la encuesta contiene una serie de preguntas sobre las actitudes hacia las transferencias monetarias dirigidas a cuatro grupos diferentes de

población: personas adultas mayores, niñez, personas desempleadas e inmigrantes. El gráfico 3 muestra el apoyo mayoritario a los programas de transferencias monetarias dirigidos a las personas adultas mayores (90 %) y a la niñez (92,5 %). En cuanto a las personas desempleadas, casi tres cuartas partes están a favor de las transferencias (73,6 %), mientras que en el caso de inmigrantes el apoyo es de solo el 34,5 %, algo más de la mitad del porcentaje de los que están en desacuerdo, el 61,2 %.

Gráfico 3. ¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con que el Gobierno tenga un programa de transferencias en dinero para...?



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú, 2022.

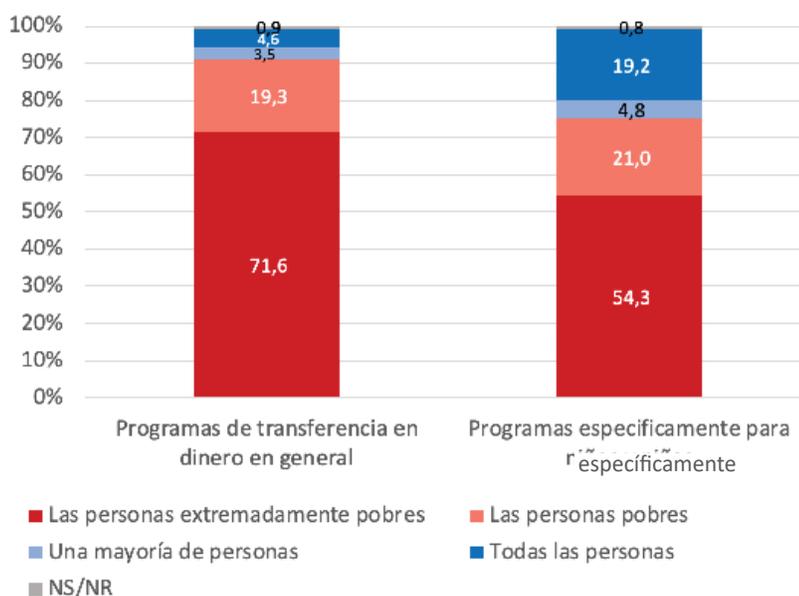
LA COBERTURA QUE DEBERÍAN TENER LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NNA

La encuesta contiene preguntas adicionales para dilucidar las preferencias de la población sobre el alcance que deberían tener los programas de transferencias, a la población en general y orientados a NNA. Como se observa en el gráfico 4, las personas encuestadas apoyan criterios de elegibilidad más amplios para las transferencias monetarias destinadas a NNA que para las destinadas a la población en general.

Casi la mitad (el 45 %) apoya las transferencias

monetarias destinadas al menos a NNA en situación de pobreza, combinando quienes se las darían solo si están en pobreza (21%) con quienes también se las darían a todos (19,2 %) o a la mayoría de NNA (4,8 %). En cambio, una leve mayoría (54 %) apoya acotar las transferencias monetarias a las personas en situación de pobreza extrema. El apoyo a las transferencias monetarias universales es más reducido, con menos del 5 %, y el 71,6 % apoya solo a quienes se encuentran en extrema pobreza.

Gráfico 4. Cuando existen programas de transferencias monetarias, ¿quiénes deberían recibirlas?



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales, caso de Colombia, 2022.

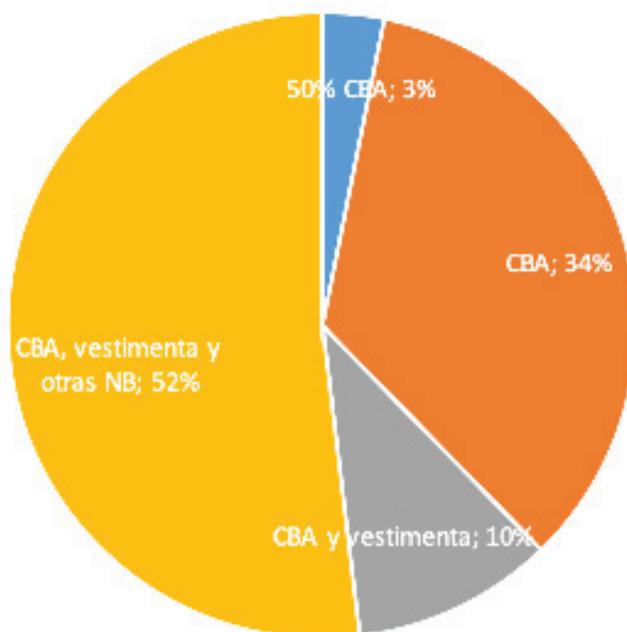
3.2

SUFICIENCIA QUE DEBERÍAN TENER LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PARA NNA

Para evaluar la opinión de la población sobre el valor óptimo, o la generosidad de las transferencias monetarias, la encuesta le presentó a las personas encuestadas cuatro opciones muy concretas que conforman una escala de menor a mayor suficiencia en los montos de las transferencias. Estas opciones incluyen una transferencia que equivale a: (i) la mitad de una canasta básica de alimentos,⁸ (ii) una canasta básica de alimentos, (iii) una canasta básica de alimentos más el costo de la vestimenta y (iv) una canasta básica de alimentos más el costo de la vestimenta y otros artículos de primera necesidad.

El gráfico 5 muestra la distribución de las preferencias entre las cuatro categorías. Al agregar las tres que incluyen al menos una canasta básica de alimentos (CBA, 34 %; una CBA y vestimenta, 10 % y una CBA, vestimenta y otras necesidades básicas, 52 %), una abrumadora mayoría (96 %), cree que, si el Gobierno pusiera a disposición estas transferencias monetarias, estas deberían cubrir al menos el valor de una canasta básica de alimentos. Solo el 3 % fijaría el valor en la mitad de una canasta de alimentos y la mitad del umbral de pobreza extrema.

Gráfico 5. ¿Qué les debería cubrir las transferencias monetarias a los niños y las niñas?



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta COVID, familias y programas sociales, caso de Colombia, 2022.

8 El umbral de pobreza extrema se calcula sobre la base de una canasta básica de alimentos, por lo que esto brinda una forma de medir las preferencias de la población en relación con el umbral de pobreza extrema

4. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El relevamiento de la opinión pública realizado muestra un amplio apoyo a un programa de transferencias a NNA con mayor suficiencia al que existe actualmente en Colombia. Una abrumadora mayoría (96 %) apoya un aumento significativo del valor de las transferencias, para cubrir al menos la canasta básica de alimentos, que significaría casi duplicar el valor actual. La opinión pública está dividida en cuanto al alcance de la cobertura. Un poco más de la mitad apoya restringir las transferencias a NNA en situación de pobreza extrema, mientras que casi la mitad está a favor de criterios de elegibilidad más amplios, al menos para NNA en situación de pobreza. Además, de acuerdo con una estimación realizada con base en la línea de pobreza extrema (LPE), el costo anual de transferencias monetarias con valor de la LPE per cápita a NNA que viven en pobreza, sería, en total, el 1 % del PIB.⁹

A partir de este apoyo de la opinión pública, el Gobierno podría tener el espacio político para considerar, primero, aumentar el valor de la transferencia para cubrir una canasta básica por niño, niña y adolescente. Segundo, podría considerar expandir la cobertura para alcanzar a NNA en condición de pobreza, basándose en argumentos preventivos, es decir, de invertir en protección social antes de que experimenten privaciones severas, en particular alimentarias, y por tanto antes de invertir en las consecuencias futuras de la desprotección. Los gobiernos podrían presentar este sencillo argumento preventivo para convencer al segmento de la población que en la actualidad restringiría las transferencias a

quienes se encuentran en situación de pobreza extrema.

Esta ampliación del alcance de la protección social sería coherente con la evidencia respecto a la abrumadora efectividad de estos programas para mejorar el bienestar y el capital humano de niños, niñas y adolescentes, a la vez que es respaldado por la opinión pública.

El nuevo gobierno anunció en febrero de 2023 la creación de un nuevo programa (Renta Ciudadana), con mayor suficiencia que Familias en Acción. Según fuentes oficiales, el programa habría comenzado en abril del 2023 mediante un programa de transición. La cobertura anunciada fue de 3,3 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema mediante una transferencia monetaria mensual de hasta 500 000 pesos (USD 107).¹⁰ El valor máximo equivaldría al 78 % de la LPE para un hogar de cuatro integrantes (según valores de 2021) (Gobierno de Colombia, 2023). Ello conllevaría a un aumento significativo de la suficiencia. Sin embargo, aún sería necesario ampliar la cobertura para incluir a NNA en situación de pobreza.

Aunque hasta ahora se empiezan a conocer detalles del nuevo programa, su lanzamiento brinda una oportunidad para debatir el estado de la opinión pública actual en materia de transferencias monetarias dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

9 Un costo anual de USD 477 (161 099 pesos mensuales como la línea de pobreza extrema de 2021, y multiplicado 12 veces, para llegar a un año) hacia la población de menores de 18 años en pobreza; un total de 6,77 millones de NNA en pobreza (DANE, 2022; UN, 2022, CEPAL, 2022).

10 Con base en la tasa de cambio el 1.º de mayo del 2023, de 4669 pesos por USD 1. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>

APÉNDICE

Características de la muestra en Colombia

Número de personas entrevistadas entre el 28 de junio y el 22 de julio del 2002: 1032

Sexo	
Mujeres	52 %
Hombres	48 %
Edad	
De 18 a 24	11 %
De 25 a 34	26 %
De 35 a 44	19 %
De 45 a 54	22 %
De 55 a 64	13 %
65 y más	9 %
Condición laboral	
Solo trabaja	45 %
Trabaja y estudia	5 %
Jubilado(a)	2 %
Desempleado(a)	17 %
Solo estudia	3 %
Solo se dedica a labores del hogar	25 %
Ni estudia ni trabaja ni se dedica a labores del hogar	2 %
Educación	
Sin estudios o primaria incompleta	16 %
Primaria completa o secundaria incompleta	24 %
Secundaria completa	34 %
Técnico incompleto completo	10%
Universitaria incompleta o completa	16%
Composición del hogar	
Sin presencia de menores 15 años	48 %
Con presencia de menores de 15 años	52 %
Sin presencia de personas adultas mayores	63 %
Con presencia de personas adultas mayores	37 %
Fuente: Encuesta telefónica nacional, GIGA-UCR con el apoyo de la Fundación Alemana para la Investigación; a cargo del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes.	

BIBLIOGRAFÍA

Bastagli, F.; Hagen-Zanker, J.; Harman, L.; Barca, V.; Sturge, G.; Schmidt, T. y Pellerano, W. L. (2016). *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute.

Berens, A. E. y Nelson, C. (2019). Neurobiology of fetal and infant development: Implications for infant mental health. En C. H. (Ed.), *Handbook of Infant Mental Health* (pp. 41-62). Nueva York: Guilford Press.

Black, M.; Walker, S.; L.C.H., Fernald; Andersen, C. A.; Di Girolamo, A.; Lu, C.; McCoy, D., . . . Grantham-McGregor, S. (2017). Early childhood development coming of age through the life course. *The Lancet*, 389(10064), 77-90.

Blofield, M.; Pribble, J. y Giamb Bruno, C. (2023). *The Politics of Social Protection during Times of Crisis: COVID19 and Cash Transfers in Latin America. Elements in Politics and Society*. Cambridge University Press.

Cecchini, S.; Villatoro, P. y Mancero, X. (2021). The impact of non-contributory cash transfers on poverty in Latin America. *Revista de la CEPAL*, 134, 7-32.

CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.

Congreso de Colombia. (2019). *Ley 1948 Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa familias en acción*. Bogotá: Congreso de Colombia.

DANE. (2021). *Boletín Pobreza Monetaria en la niñez y adolescencia en Colombia*. <http://www.dane.gov.co/files/lineas-de-tiempo/pobreza-monetaria-ninez-adolescencia-en-colombia/index.html>

DANE. (2022). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia: Resultados 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

ECLAC. (2022). *Non-contributory social programs database*. Santiago: ECLAC/CEPAL.

Fernald, L.; Gertler, P. J. y Neufeld, L. M. (2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *Lancet*, 371(9615), 828-837.

Gobierno de Colombia. (2023). *Inició transición a Renta Ciudadana: Gobierno Nacional instala bases del sistema de transferencias*. Prosperidad Social, Oficina de Comunicación.

Jensen, S. K.; Berens, A. y Nelson, C. (2017). Effects of poverty on interacting biological systems underlying child development. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 1(3), 225-239.

Save the Children. (2018). *The Role of Cash Transfers in Improving Child Outcomes*. Londres: Save the Children.

UNICEF. (2017). *Making Cash Transfers Work for Children and Families*. Child Poverty and Social Protection. Nueva York: UNICEF.

Con el apoyo de

