

Fomento de la crianza positiva en Níger mediante un programa de ayudas económicas

Oumar Barry

Profesor sénior, Facultad de Artes y Humanidades, Universidad Cheikh Anta Diop, Dakar (Senegal)

Ali Mory Maïdoka

Coordinador, Unidad de Redes de Protección, Oficina del Primer Ministro, Gobierno de Níger

Patrick Premand

Economista sénior, Práctica Global de Protección Social y Empleo, Banco Mundial, Washington D. C. (EE. UU.)

En 2011, el gobierno de Níger puso en marcha un programa nacional de redes de protección social llamado “Projet Filets Sociaux”, que otorga ayudas económicas sin condiciones e incluye medidas orientadas a modificar las conductas con el fin de promover las inversiones en los niños.¹ Tras la implantación y evaluación del programa, se observa que este modelo tiene potencial para llegar a una gran cantidad de familias pobres y propiciar cambios en los hábitos de crianza. Asimismo, se han puesto de manifiesto las limitaciones existentes a la hora de lograr un efecto en el desarrollo de los niños y garantizar la calidad conforme se amplía la cobertura.²

Hay pocos países con tantas dificultades como Níger en lo que respecta al desarrollo de la primera infancia, dado que este país padece uno de los niveles de desarrollo humano más bajos del mundo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016). Los menores de 5 años constituyen un cuarto de la población, puesto que cada mujer tiene 7,6 hijos por término medio (Instituto Nacional de la Statistique (INS), 2015). El índice de pobreza es del 45,4% (INS y Banco Mundial, 2016) y sólo uno de cada dos niños de entre 7 y 12 años está matriculado en la escuela primaria (INS, 2013), además de que la disponibilidad de centros preescolares es muy reducida. Un 44% de los niños sufre retrasos de desarrollo, en la mitad de los casos de carácter grave (INS, 2013). El rápido aumento de la población incrementa la presión que sufren unos servicios sociales ya poco productivos de por sí y, para afrontar el desafío que supone la mejora del desarrollo de la primera infancia, se precisan acciones políticas urgentes y una expansión rápida de las intervenciones de calidad.

Projet Filets Sociaux proporciona ayudas económicas directas sin imponer condiciones por valor de 10.000 francos CFA mensuales (unos 15 EUR) durante 24 meses a los hogares pobres del país, que se seleccionan mediante un proceso de criba geográfica para luego identificar los hogares más necesitados de las localidades escogidas. Además de las medidas adicionales destinadas a fomentar una subsistencia más enriquecedora y una mayor resiliencia, el programa de ayudas económicas incluye un componente de modificación de conductas (*volet comportemental*) concebido para promover aquellas prácticas de crianza que contribuyen al desarrollo de la primera infancia.³

En un principio, el componente de modificación conductual se centró en elaborar unos materiales sobre prácticas familiares esenciales en

¹ Para obtener información adicional sobre los vínculos entre la protección social y el desarrollo de la primera infancia, se pueden consultar distintas fuentes: Alderman, 2016; Britto y otros, 2013; Attanasio y otros, 2014; Fiszbein y Schady, 2009; Macours y otros, 2012.



△ Foto: Andrea Borgarello/World Bank

Níger: lactancia materna exclusiva los primeros seis meses, alimentación complementaria a partir del sexto mes, protección con mosquiteras tratadas con insecticida al dormir, tratamiento de la diarrea con soluciones de rehidratación oral, lavado de manos e higiene, uso de servicios de salud preventivos, visitas médicas para los niños al primer signo de enfermedad y planificación familiar. Según las conclusiones de un primer programa piloto, la existencia de material adicional sobre nutrición y estimulación psicosocial podría contribuir a alcanzar los objetivos del proyecto de redes de protección y a adoptar un enfoque más integral en cuanto al desarrollo infantil. En consecuencia, se crearon nuevos módulos: estimulación lingüística; juegos; preparación para la escuela, matriculación y asistencia; desarrollo cerebral; disciplina, castigos y gestión de conflictos; y apego y desarrollo socioemocional.

También se escribió un manual exhaustivo sobre el contenido de cada uno de los módulos, que además detalla los protocolos de implantación para garantizar una aplicación homogénea entre las numerosas partes implicadas en el proyecto de redes de protección, y para facilitar la supervisión y el control de calidad durante la ampliación de la cobertura. El manual de intervención en sí se elaboró mediante una serie de pruebas de campo previas y se ha ido perfeccionando en función de las experiencias vividas durante cada implantación. Plantea un enfoque basado en la desviación positiva, es decir, en detectar los ejemplos de prácticas positivas ya existentes en las comunidades y difundirlos dinamizando la comunidad.⁴

Al definir el modelo de formación de los padres se tuvo muy en cuenta la viabilidad de su implantación a gran escala. El programa de ayudas económicas tenía una progresión relativamente rápida, de modo que las modalidades de implantación tenían que garantizar una calidad suficiente sin ser demasiado

2 La Unidad de Redes de Protección de Níger (*Cellule Filets Sociaux*) de la oficina del primer ministro gestiona el proyecto de redes de protección y el componente de cambios conductuales. Es preciso reconocer el gran esfuerzo realizado por el personal del Banco Mundial (en concreto, el responsable de equipo Carlo del Ninno), el personal de la CFS y las ONG implicadas para implantar el proyecto y garantizar la solidez de las evaluaciones y el aprendizaje. El Adaptive Social Protection Programme, la Early Learning Partnership y el Strategic Impact Evaluation Fund del Banco Mundial proporcionaron recursos cruciales en cuanto a asistencia técnica y evaluaciones. UNICEF aportó parte de los fondos necesarios para realizar una evaluación de calidad y brindó asistencia técnica adicional. Este artículo se basa en Premand y otros (2016). Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones del presente artículo no tienen por qué reflejar el punto de vista de los directores ejecutivos del Banco Mundial ni de los gobiernos a los que representan.

3 Aparte del componente de ayuda económica y las medidas adicionales, el proyecto también abarca un programa de trabajo remunerado.

4 En Harkness y otros (2012) se exponen las consideraciones culturales a la hora de establecer las dinámicas comunitarias.

“El programa ‘Projet Filets Sociaux’ otorga ayudas económicas sin condiciones e incluye medidas orientadas a modificar las conductas con el fin de promover prácticas de crianza propicias para el desarrollo de la primera infancia.”

costosas ni complejas desde el punto de vista operativo. De la gestión del proyecto de redes de protección se ocupa la *Cellule Filets Sociaux* (CFS) en el entorno del Primer Ministro, y la implantación de las medidas conductuales adicionales se subcontrata a las ONG locales. En total, ya hay 16 que han trabajado con este modelo.

La intervención de cambio conductual contempla una duración de 18 meses en cada población participante y comienza pocos meses después de la llegada de las ayudas económicas. Se invita a los integrantes de los hogares seleccionados a participar en tres actividades al mes. En primer lugar, el personal de campo de la ONG organiza una reunión general con unos 50 beneficiarios, aunque también está abierta a quienes no han recibido ayudas. Después, un educador comunitario coordina una sesión de debate (*causerie*) en grupos pequeños de unos 25 beneficiarios. Por último, el educador visita a cada beneficiario del grupo en su propio hogar.⁵ Se calcula que el coste total de implantación de estas medidas asciende a 86 USD por hogar seleccionado,⁶ con unos costes indirectos de supervisión de 14 USD.

Trabajo sistemático para aprender de las implantaciones y evaluaciones

Durante los cinco años de actividad, se ha formado a más de 3300 educadores comunitarios, el programa se ha puesto en marcha en más de 1500 localidades, y más de 87.000 hogares han recibido ayudas económicas. Si bien la participación no era un requisito imprescindible para recibir la ayuda mensual, esta se ha mantenido siempre por encima del 90%. Además, muchos usuarios que no se beneficiaban de la ayuda también participaron, lo que refleja la fuerte dinámica social del programa. Se calcula que 130.000 hogares que no reciben ayudas económicas han estado expuestos indirectamente al componente de cambio conductual en las poblaciones objetivo, por lo que se ha llegado a más de 200.000 hogares, lo que equivale aproximadamente a un millón y medio de personas.

El programa integra distintos estudios y evaluaciones que permiten aprender conforme se configuran y expanden las medidas concebidas para impulsar un cambio conductual.⁷ Las evaluaciones cualitativas, por su parte, valoran la calidad de la implantación y la asimilación de los mensajes por parte de la población local. Sus resultados confirmaron el alto nivel de participación al que apuntaba el sistema de supervisión del proyecto, así como la intensidad de las dinámicas sociales y la implicación de la comunidad. El contenido de la formación sobre crianza (especialmente en los temas nuevos de estimulación psicosocial) estaba en línea con los intereses y aspiraciones de los hogares pobres en los que se centra el programa. En general, los mensajes que se fomentan tuvieron una buena acogida y se entendieron bien.

El grado de implantación global fue satisfactorio, aunque se detectaron ciertas lagunas en cuanto a la fidelidad. Los trabajadores de las ONG, por ejemplo, no ejercían con suficiente implicación o constancia su labor de mentores de los educadores comunitarios. Aunque algunos educadores tenían una capacidad y

5 Cada equipo de campo de la ONG se ocupa de diez poblaciones por término medio y cada educador comunitario trata con 25 beneficiarios, de modo que suele haber dos en cada población. El proyecto cuenta con personal encargado del control de calidad y la supervisión a nivel comunitario, regional y nacional.

6 El gasto directo engloba la remuneración de los educadores comunitarios, que no suelen recibir las ayudas económicas pero cuentan con un salario de unos 20 USD al mes, una cantidad similar a la que aportan las ayudas.

7 En Premand y otros (2016) hay información adicional sobre los estudios mencionados, en particular sobre el ensayo de control aleatorio.

un rendimiento bajos, y los trabajadores de las ONG contaban con un nivel de estudios más alto, curiosamente estos últimos no siempre habían interiorizado los protocolos de implantación tan bien como los educadores. Es posible que los educadores comunitarios estuvieran más motivados por el hecho de trabajar en su propia población. Por último, aunque había procesos de control de calidad definidos, las medidas correctivas no se aplicaban de forma sistemática cuando se detectaban problemas.

Se estableció un ensayo controlado aleatorio prospectivo a gran escala con el objetivo de detectar el valor añadido del componente de cambio conductual en los hábitos de crianza y el desarrollo de la primera infancia. La evaluación del impacto determinó primero hasta qué punto la formación sobre crianza había originado cambios de conducta, para luego comprobar si eso mejoraba los resultados finales. La conclusión fue que sí había un efecto en 9 de las 14 áreas temáticas (Premand y otros, 2016). Mejoró la cuestión de la lactancia materna exclusiva y la alimentación complementaria, de modo que los niños tuvieron un mejor sustento nutricional. Se vio que se recurría menos a los métodos severos de disciplina y también se apreciaron cambios en algunas conductas de prevención de enfermedades, aunque de forma más tibia. No se observaron cambios en la proporción de niños registrados al nacer y el impacto en los resultados educativos fue muy escaso. Por último, el estudio documentó un importante efecto contagio de varias prácticas en el conjunto de las poblaciones seleccionadas, lo que demuestra que los cambios en los hábitos de crianza también se dieron en aquellos hogares que no recibían las ayudas económicas.

A pesar de los cambios de conducta observados, la formación sobre crianza tuvo poco efecto en los niños a corto plazo. Se consiguieron pequeños progresos en su desarrollo socioemocional, pero los avances en materia de nutrición y hábitos sanitarios no originaron grandes mejoras antropométricas. Del mismo modo, no parece que la mejoría en el ámbito de la estimulación psicosocial y los hábitos de protección infantil haya influido en el desarrollo cognitivo de los niños.

El efecto se midió aproximadamente cuando los hogares iban saliendo del programa, es decir, cuando ya habían estado expuestos a las medidas conductuales durante unos 18 meses. Es posible que los niños tarden más en exteriorizar los efectos de determinados cambios de comportamiento. En el fondo, los resultados también están condicionados por el alto nivel de estrés del entorno rural de Níger, en el que se entremezclan diversos factores de riesgo como el analfabetismo generalizado entre los adultos, los servicios sociales de escasa calidad, las deficiencias higiénicas y la dureza del entorno. Sería preciso mejorar estos aspectos al tiempo que se fomentan los cambios de conducta.

Desafíos de la implantación a gran escala

Las conclusiones obtenidas durante la implantación y los resultados de las distintas evaluaciones revelan dos retos principales que el programa desea afrontar para garantizar su sostenibilidad a gran escala.

“El programa integra distintos estudios y evaluaciones que permiten aprender conforme se configuran y expanden las medidas concebidas para impulsar un cambio conductual.”

El primero es un desafío sistémico: cómo garantizar la calidad en la implantación de una formación sobre crianza que se imparte dentro de un sistema nacional de redes de protección. Con el modelo actual de prestación, a través de ONG, un escollo crítico consiste en supervisar de manera eficaz la fidelidad de la implantación y establecer buenos canales de comunicación mutua para imponer contratos basados en el rendimiento. La CFS se plantea institucionalizar la implantación de las medidas adicionales mediante su personal en las comunas, una de las estructuras de gobierno local de Níger, ya que eso podría resolver algunos de los problemas de calidad que han surgido al subcontratar la implantación. Al mismo tiempo, se requieren nuevos protocolos de control de calidad, probablemente con auditorías externas o evaluaciones periódicas de los procesos.

El segundo desafío consiste en coordinar de manera eficaz los distintos sectores. Las medidas de cambio conductual se centraron en ofrecer información a los padres para que trabajaran en su hogar, sin la pretensión de sustituir a las instituciones responsables de la prestación de servicios en los sectores sanitario, nutricional, educativo y de agua e higiene. Como es primordial reforzar los vínculos intersectoriales con los ministerios técnicos y lograr su plena eficacia a nivel nacional, regional y local, ya se está trabajando en este sentido.

Referencias

- Alderman, H. (2016). *Leveraging Social Protection Programs for Improved Nutrition: Summary of evidence prepared for the Global Forum on Nutrition-Sensitive Social Protection Programs, 2015*. Washington D. C.: Grupo del Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/462981467040874717/Leveraging-Social-Protection-Programs-for-Improved-Nutrition-summary-of-evidence-prepared-for-the-Global-Forum-on-Nutrition-Sensitive-Social-Protection-Programs-2015> (último acceso en mayo de 2017).
- Attanasio, O. P., Fernández, C., Fitzsimons, E. O. A., Grantham-McGregor, S. M., Costas, M., y Rubio-Codina, M. (2014). Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial. *BMJ* 349.
- Britto, P., Williamson, A., Snow, T. y Mankad, K. (2013). *Social Protection Programs and Early Childhood Development: Unexplored Potential*. Yale and Plan International. Melbourne: Plan International Australia.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D. C., Banco Mundial.
- Harkness, S., Super, C. M., Johnston Mavridis, C., Barry, O. y Zeitlin, M. (2012). Culture and early childhood development: implications for policy and programs. En: Britto, P. R., Engle, P., y Super, C. M. (eds.). *Handbook of Early Child Development Research and its Impact on Global Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Institut National de la Statistique, gobierno de Níger (INS). (2013). *Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples 2012*. Niamey: INS. Disponible en: http://www.stat-niger.org/statistique/file/EDSN_MICSIVRapportdefinitif.pdf (último acceso en mayo de 2017).
- INS. (2015). *Etat et Structure de la Population du Niger en 2012*. Niamey: INS. Disponible en: http://www.stat-niger.org/statistique/file/RGPH2012/ETAT_STRUCTURE_POPULATION.pdf (último acceso en mayo de 2017).
- INS y Banco Mundial. (2016). *Rapport Provisoire de la deuxième enquête nationale les conditions de vie des ménages et l'agriculture* (ECVMA 2014). Niamey: INS.
- Macours, K., Schady, N., y Vakis, R. (2012). Cash transfers, behavioral changes, and cognitive development in early childhood: evidence from a randomized experiment. *American Economic Journal: Applied Economics* 4(2): 247-73.
- Premand, P., Barry, O. y Smits, M. (2016). *Transferts Monétaires, Valeur Ajoutée de Mesures d'Accompagnement Comportemental, et Développement de la Petite Enfance au Niger. Rapport descriptif de l'évaluation d'impact à court terme du Projet Filets Sociaux*. Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/26521979> (último acceso en mayo de 2017).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Human Development Report 2016, Human Development for Everyone*. Nueva York: UNDP.