



International
Labour
Organization

unicef 
for every child

Más de mil millones de razones: La necesidad urgente de construir una protección social universal para los niños

Segundo informe conjunto OIT-UNICEF sobre la protección social de la infancia



Copyright © International Labour Organization and United Nations Children's Fund 2023
First published 2023

Attribution – The work must be cited as follows:

ILO and UNICEF. 2023. *Más de mil millones de razones: La necesidad urgente de construir una protección social universal para los niños*. Ginebra y Nuevo York



This is an open access work distributed under the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>).



Users can redistribute the work, for commercial and non-commercial purposes, as long as it is passed along unchanged and in whole, as detailed in the License. The ILO and UNICEF must be clearly credited as the owners of the original work. Any translation or adaptation of the original content requires the written authorization of the ILO and UNICEF. The use of the emblem of the ILO and UNICEF is not permitted in connection with users' work.



This CC license does not apply to non-ILO or non-UNICEF copyright materials included in this publication. If the material is attributed to a third party, the user of such material is solely responsible for clearing the rights with the right holder.

Any dispute arising under this license that cannot be settled amicably shall be referred to arbitration in accordance with the Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). The parties shall be bound by any arbitration award rendered as a result of such arbitration as the final adjudication of such a dispute.

All translation or adaptation requests or other queries on rights and licensing should be addressed to ILO Publishing (Rights and Licensing), CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email to rights@ilo.org

ILO ISBN **9789220386750** – print | **9789220386767** – web PDF

The designations employed in ILO and UNICEF publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the ILO or UNICEF concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the ILO or UNICEF of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the ILO or UNICEF, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

Information on ILO publications and digital products can be found at: www.ilo.org/publns.

Information on UNICEF publications and digital products can be found at: <https://www.unicef.org/reports/about-unicef-publications>.

North

जी बापूय जालेका तुलाय झाला ती बायला जालाका तुलाय आहे

Table with 2 columns and multiple rows of text, likely a calendar or schedule.

Table with 2 columns and multiple rows of text, likely a calendar or schedule.

Table with 2 columns and multiple rows of text, likely a calendar or schedule.

Table with 2 columns and multiple rows of text, likely a calendar or schedule.



Prefacio

La protección social es un derecho humano universal y una condición previa para lograr un mundo libre de pobreza. También es una base fundamental para ayudar a los niños más vulnerables del mundo a alcanzar su potencial.

El hecho manifiesto de que la protección social tiene un impacto inmediato y profundo en la vida y el futuro de los niños es incuestionable. La protección social contribuye a aumentar el acceso a la alimentación, la nutrición, la educación y la atención de salud. Puede ayudar a prevenir el trabajo infantil y el matrimonio infantil, y a hacer frente a los factores que conducen a la desigualdad y la exclusión en relación con el género. La protección social también puede reducir el estrés e incluso la violencia doméstica, apoyando al mismo tiempo los medios de subsistencia del hogar. Al abordar directamente la pobreza monetaria, la protección social también puede mitigar el estigma y la exclusión que sufren tantos niños que viven en la pobreza, así como el dolor que puede producir una infancia en la que el niño se sienta «menos que los demás».

Sin embargo, en todo el mundo, 1 770 millones de niños de entre 0 y 18 años carecen de acceso a una prestación monetaria familiar o por hijo a cargo, un pilar básico de cualquier sistema de protección social. Los niños tienen el doble de probabilidades de vivir en situación de pobreza extrema que los adultos. Aproximadamente 800 millones de niños subsisten por debajo del umbral de pobreza de 3,20 dólares al día, y 1 000 millones de niños viven en condiciones de pobreza multidimensional.

El impacto en sus vidas—y en sus comunidades, sus sociedades y sus economías—puede ser devastador.

No tiene por qué ser así. Los compromisos para lograr el cambio ya están en marcha. La inclusión de la protección social en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, «Fin de la pobreza», constituye un hito decisivo. Su inclusión en el ODS 10 relativo a la reducción de las desigualdades pone de relieve el papel que desempeña la protección social en la creación de un mundo más justo. Además, el establecimiento por parte del Secretario General de las Naciones Unidas del Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas subraya aún más la importancia de la protección social, y la necesidad de extender rápidamente su cobertura.

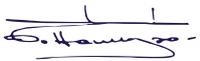
La respuesta mundial a los devastadores efectos de la COVID-19 ha demostrado lo poderosa que puede llegar a ser la protección social. Más de 200 países y territorios introdujeron nuevos programas o adaptaron con rapidez los ya existentes, lo que supone un total de aproximadamente 4 000 medidas políticas adoptadas para impulsar la asistencia social y apoyar a los niños y a las familias. No es exagerado decir que para las familias que se enfrentan a profundas dificultades económicas o que viven emergencias humanitarias, la protección social puede ser un salvavidas.

Lamentablemente, la mayoría de estos programas ha durado poco, reduciéndose a medida que pasaba lo peor de la pandemia. No obstante, al mismo tiempo, las necesidades de los niños y las familias han seguido aumentando. En la actualidad, las repercusiones económicas de la COVID-19 siguen ahí, la crisis del costo de la vida se extiende y los efectos de los conflictos y de la emergencia climática—a la que los niños han contribuido tan poco pero soportarán tanto—se acentúan inexorablemente.

El presente informe, segundo informe conjunto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre la protección social de la infancia, refleja nuestro compromiso compartido de fortalecer los sistemas de protección social y extenderlos para que lleguen a todos los niños que se encuentran en situación de riesgo. Aborda las razones por las que debe producirse este cambio y como puede producirse. Documenta asimismo los rápidos cambios positivos que se están registrando en países que van desde Montenegro hasta Túnez, y los pasos que hay que dar para acelerar el progreso.

Confiamos en que, para los responsables de las políticas nacionales que se enfrentan a decisiones difíciles, demandas contrapuestas y una financiación limitada, los datos que contiene este informe sean un argumento convincente que sirva para dar prioridad a la protección social de los niños y las familias, demostrando tanto sus beneficios inmediatos como a más largo plazo. Porque, al fin y al cabo, ellos son los que se verán más afectados por esta decisión determinante.

Es una decisión que marcará el futuro.



Gilbert F. Houngbo

Director General

Organización Internacional del Trabajo



Catherine Russell

Directora Ejecutiva

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Contents

Prefacio	iii
Abreviaturas	ix
Agradecimientos	x
Executive summary: Key messages and recommendations	xii
Key messages on the state of social protection for children	xii
Six recommended steps on the high-road to universal social protection for children.....	xiv
1. Abordar la pobreza y las vulnerabilidades socioeconómicas de la infancia	1
1.1 La COVID-19 ha invertido los avances logrados en la reducción de la pobreza infantil.....	2
1.2 Antes de la COVID-19, uno de cada seis niños vivía en condiciones de pobreza extrema, y en la actualidad, múltiples crisis convergentes están aumentando la pobreza infantil.....	4
1.2.1 Implicaciones de la discapacidad para la pobreza infantil y el bienestar de los niños	5
1.2.2 Implicaciones de las cuestiones de género para la pobreza infantil y el bienestar de los niños	5
1.2.3 Repercusiones de la emergencia climática en la pobreza infantil y el bienestar de los niños.....	6
1.2.5 Las crisis del costo de la vida, los alimentos y la nutrición agravan el riesgo de pobreza infantil	8
1.2.6 Los riesgos de los ajustes de austeridad	8
1.3 La realización del derecho de los niños a la protección social a través de un enfoque «óptimo» es indispensable para luchar contra la pobreza infantil	9
2. Situación de la protección social de los niños	14
2.1 Tipos de regímenes de protección social de la infancia y la familia, y otras políticas relativas a la familia	14
2.1.1 Combinación de las prestaciones monetarias y el acceso a la protección social de la salud de carácter universal y a los servicios públicos universales	21
2.1.2 Protección social con perspectiva de género	22
2.1.3 Inclusión de las personas con discapacidad y protección social.....	25
2.2 Protección social de los niños durante la pandemia de COVID-19.....	25
2.3 Cobertura efectiva: Control del indicador 1.3.1 de los ODS	30
2.4 Cobertura efectiva de los niños.....	31
2.5 Adecuación de la protección social de los niños.....	35
2.6 Gasto en protección social de los niños	39
3. Avances recientes, retos y oportunidades	41
3.1 Avances hacia la protección social universal de los niños	41
3.1.1 Del debate público renovado sobre las prestaciones por categorías y las PUH a una reforma política concreta	41
3.1.2 ¿Mayor apertura hacia la protección universal?	43
3.1.4 Los regímenes nacionales de prestaciones por hijos a cargo pueden extenderse y, de hecho se están extendiendo, para proteger a los niños migrantes y desplazados por las fuerza.....	45
3.2 Reducciones, ambiciones frenadas y posibles giros equivocados.....	48
3.2.1 Reducciones en entornos de ingreso alto.....	48
3.2.2 Contratiempos, ambiciones frustradas y retrocesos en los países de ingreso mediano	49
3.2.3 Supresión de prestaciones y nuevas disposiciones cuya naturaleza basada en derechos no está clara.....	49
3.2.4 Reformas de las prestaciones familiares ambiguas en términos de eficacia política y consideración de las necesidades de los niños	50
3.2.5 La condicionalidad de las prestaciones familiares sigue suscitando polémica	51
3.2.6 Vuelta a la preferencia política por las subvenciones.....	51
3.2.7 Falta de equilibrio entre el uso y las promesas de las nuevas tecnologías y un enfoque basado en los derechos	52

4. El impacto que tiene la protección social en los niños y la sociedad: apremiante argumento en favor de las PUH	60
4.1 Las ventajas comparativas de las PUH van más allá de los efectos de reducción de la pobreza.....	62
4.2 Colmar la brecha de financiación destinada a la infancia.....	70
4.3 El gasto a lo largo del ciclo de vida de los niños: ¿adecuación en el momento correcto?	72
5. Tomar el camino correcto hacia la protección social universal de los niños: recomendaciones y prioridades para fortalecer el sistema.....	75
5.1 Acelerar el avance hacia la cobertura universal.....	77
5.2 Garantizar que el nivel de las prestaciones sea adecuado.....	78
5.3 Proporcionar una amplia gama de prestaciones	78
5.4 Garantizar una financiación sostenible y equitativa de los sistemas de protección social.....	79
5.5 Construir sistemas de protección social basados en derechos, con perspectiva de género e inclusivos	82
5.6 Garantizar la adaptación de los sistemas de protección social a la evolución del mundo del trabajo	83
Cuadro estadístico.....	85
Anexos. Estudios de casos de países sobre las prestaciones por hijo a cargo.....	90
Anexo 1. Brasil: sustitución de Bolsa Família por el programa Auxílio Brasil	90
Anexo 2. Montenegro: establecimiento progresivo de una PUH.....	97
Anexo 3. Hacia un régimen mixto coordinado de PCUH en Túnez.....	104
Anexo 4. Estados Unidos: ampliación temporal del Crédito Fiscal por Hijo.....	111
Bibliografía.....	117
Lista de recuadros	
1.1 La pobreza infantil en cifras	2
1.2 Conceptualización de la protección social universal.....	10
1.3 Necesidad de un gran impulso para extender la protección y poner fin al trabajo infantil	10
1.4 El papel potencial de la protección social en la prevención del trabajo forzoso de los niños y en el apoyo a las víctimas	12
1.5 Principios básicos de una protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños	13
2.1 Normas internacionales relativas a las prestaciones familiares y por hijo a cargo.....	15
2.2 ¿Qué son las PUH y las PCUH? ¿Qué países disponen de este tipo de prestaciones?	20
2.3 Hacer que la protección social beneficie tanto a los niños como a las mujeres	24
2.4 Utilización de las prestaciones por hijo a cargo para una respuesta a la pandemia que tenga en cuenta las necesidades de los niños	27
2.5 ¿Cómo ha sido la respuesta global a la pandemia desde la perspectiva infantil?	29
2.6 La protección social en cifras: Ausencia de protección social para distintos grupos de población e integralidad de las prestaciones seleccionadas.....	31
2.7 ¿Por qué se ha estancado la cobertura efectiva de los niños en todo el mundo desde 2016? Breve explicación metodológica y política	35
3.1 Ejemplos seleccionados de países que han incorporado con rapidez a sus sistemas de prestaciones por hijo a cargo a los niños ucranianos desplazados por la crisis actual en 2022	47
4.1 Argumentos en favor de las PUH: abordar la pobreza y el bienestar infantil, acelerar el desarrollo humano y reforzar los sistemas	65
4.2 Las prestaciones universales por hijo con discapacidad son un elemento esencial de la motivación para establecer PUH.....	68
4.3 Consideraciones sobre el diseño para garantizar que los regímenes de prestaciones familiares y por hijos a cargo proporcionen prestaciones monetarias adecuadas y adaptadas a las necesidades de los niños y las niñas	68

Lista de gráficos

2.1	Amplia gama de políticas familiares públicas disponibles para mejorar la seguridad del ingreso y el bienestar de los niños a lo largo de su vida.....	17
2.2	Protección social de los niños y las familias (prestaciones monetarias) previstas en la legislación, por tipo de régimen, 2023 o año más reciente con datos disponibles	18
2.3	Visión general de los regímenes de prestaciones familiares y por hijo a cargo (prestaciones monetarias periódicas), por estatus de PUH y PCUH, 2023 o último año disponible.....	19
2.4	Cobertura efectiva de la protección social (indicador 1.3.1 de los ODS): Estimaciones mundiales y regionales de la población cubierta por al menos una prestación de protección social para 2016 frente a 2020 o el año más reciente con datos disponibles	30
2.5	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de los niños y las familias: Porcentaje de niños de 0 a 15 años de edad que son beneficiarios de prestaciones monetarias familiares y por hijo a cargo, por región, subregión y nivel de ingresos, en 2016 frente a 2020 o año más reciente con datos disponibles	33
2.6	Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de los niños y las familias: Porcentaje de niños de 0 a 15 años que reciben prestaciones monetarias familiares y por hijo a cargo, 2020 o año más reciente con datos disponibles.....	34
2.7	Protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños durante su ciclo de vida	36
2.8	Pruebas de como la pobreza infantil y los riesgos de vulnerabilidad se abordan a lo largo de las nueve funciones de la protección social durante el ciclo de vida.....	37
2.9	Tasa estimada de riesgo de pobreza para los niños de 0 a 8 años antes y después de las transferencias sociales en la UE-27, 2012-2020	39
2.10	Gasto público en protección social y salud como porcentaje del PIB, por garantía mínima de protección social, 2020 o año más reciente sobre el que se dispone de datos.....	40
4.1	Tasas de pobreza reales y simuladas de los hogares con hijos, antes y después de las transferencias monetarias (en porcentajes).....	63
4.2	Reducción de la pobreza infantil en Mongolia (2016) y los Estados Unidos (2021) mediante PCUH	64
4.3	Costo de una PCUH de corto plazo y limitada a los niños de 0 a 5 años de edad en 2020, por grupos de países clasificados según sus ingresos (países de ingreso bajo y mediano) (en porcentaje del PIB)	71
4.4	Comparación de los perfiles del gasto por edades según la distribución del gasto: la mayoría del gasto se realiza en etapas tardías del ciclo de vida (en dólares de los Estados Unidos)	73
4.5	Un perfil de gasto por edades basado en una inversión óptima para los niños y las familias (desde la etapa prenatal hasta los 18 años)	74
5.1	Tomar el camino correcto para garantizar la protección social universal de los niños	76
A3.1	Actuales regímenes de prestaciones por hijo a cargo en Túnez	106
A3.2	Principales servicios sociales del programa "AMEN social"	106

Lista de cuadros

2.1	Respuesta a la COVID-19: Gasto de los países en protección social y medidas relacionadas con el trabajo, por grupo de ingresos, 2020-2021	27
3.1	Las diez principales medidas anunciadas para los niños, 2018-2022 (totales en todo el mundo)	43
3.2	Extensión radical y progresiva de la protección social de la infancia: selección de medidas gubernamentales recientemente anunciadas o aplicadas, y disposición estrechamente relacionada, 2018-2023	53
A1.1	Diferencias entre el régimen interrumpido Bolsa Familia y el programa Auxilio Brasil.....	92
A2.1	Comparación de las prestaciones por hijo a cargo de Montenegro antes y después de la reforma	98



Abreviaturas

AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
AMG	Programa de Asistencia Médica Gratuita y Subvencionada (Túnez)	ODI	Overseas Development Institute (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)
ARP	Plan de Rescate Estadounidense (Estados Unidos)	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT)	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CMP	Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo a Cargo (Mongolia)	OMS	Organización Mundial de la Salud
ECG	Garantía Infantil Europea	ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
Eurostat	Oficina Estadística de la Unión Europea	PCUH	prestación cuasi universal universal por hijo a cargo
EU-SILC	Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida	PIB	producto interior bruto
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	PMA	Programa Mundial de Alimentos
FMI	Fondo Monetario Internacional	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IMV	Ingreso Mínimo Vital (España)	PSSN	Red de seguridad social productiva (República Unida de Tanzania)
MENA	Oriente Medio y África del Norte	PUH	prestación(es) universal(es) por hijo a cargo
MICS	Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (UNICEF)	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
		USP2030	Alianza Mundial para la Protección Social Universal

Agradecimientos

Este segundo informe conjunto OIT-UNICEF sobre la protección social de la infancia es fruto de la estrecha y continua colaboración entre las dos organizaciones.

Por parte de la OIT, la investigación y redacción del informe estuvo dirigida por Ian Orton, Christina Behrendt y Shahra Razavi, con aportaciones de un equipo básico formado por (orden alfabético): Victoria Giroud-Castiella, Valeria Nesterenko, Helmut Schwarzer y Zhiming Yu. También se recibieron contribuciones y comentarios de los siguientes colegas (por orden alfabético): Carlos Galian Barrueco, Sven Isar Engels, Ursula Kulke, Scott Lyon, Aguinaldo Maciente, Henrik Moller, Yuta Momose, André Costa Santos, Benjamin Smith, Maya Stern Plaza, Sergei Suarez Dillon Soares, Nanya Sudhir, Lou Tessier, Luiza Valle y Veronika Wodsak.

Por parte del UNICEF, la investigación y redacción del informe estuvo dirigida por Dominic Richardson, Tomoo Okubo, David Stewart y Natalia Winder-Rossi, con investigaciones, aportaciones, comentarios y asesoramiento adicionales de (por orden alfabético): Muhammad Hamza Abbas, Malena Acuña, Aysenem Agabayeva, Ali Mohammed Al Agri, Nayef Alkhalwaldeh, Carolina Aulicino, Veena Bandyopadhyay, Tungalag Battsengel, Alejandra Beccaria, Hasina Begum, Luisa Brumana, Sinem Capar Dirioz, Elena Celada, Omaira Chaudhry, Liliana Chopitea, Alexandre Cote, Matthew Cummins, Javier Curcio, Pamela Dale, Khurelmaa Dashdorj, Nino Davitashvili, Boris Diechtiareff, Temi Esteri Fetera, Solrun Engilbertsdottir, Julia Frenkel, Darío Fuletti, Antonio Franco García, Catalina Gómez, Arianna González, Valeria Groppo, Nathalie Guilbert, Michel Guinand, Sarah Hague, Samer Hamati, Luke Harman, Hyun Hee Ban, Armenuhi Hovakimyan, Rashad Huseynov, Enkhbaatar Ichinnorov, Kumiko Imai, Olga Isabel Isaza, Maki Kato, Karima Kessaba, Aabha Khatri, Nenad Kocmur, Nupur Kukrety, Louisa Lippi, Clotilde Mahe, Jennifer Matafu, Ketevan Melikadze, Susan Momanyi, Thobile Mthiyane, Enkhnasan Nasan-Ulzii, Bo Viktor Nylund, Frank Otchere, Paul Marie Petroch, Rémy Pigois, Vadym Pishcheiko, Ronesh Prasad, Erna Ribar, Zehra Rizvi, Anjanette Saguisag, Sarah Shahyar, Danilo Smolovic, Nyasha Tirivayi, Carla Valla, Santiago Varella, Sebastián Waisgrais, Lauren Whitehead y Goksu Yazici, así como David Harris (Investigador Principal de la Universidad de Columbia y del Centro de Investigaciones del UNICEF, Innocenti).

Merecen un agradecimiento especial los autores de los estudios de caso nacionales sobre prestaciones familiares por hijo a cargo que figuran en los anexos: para el estudio de caso del Brasil, Liliana Chopitea, Boris Diechtiareff, Adriana Oliveira y Santiago Varella (UNICEF Brasil), Leticia Bartholo (Secretaría de Evaluación, Gestión de la Información y Cadastro Único, Ministerio de Desarrollo Social, Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre, Brasil) y Helmut Schwarzer (OIT); para el estudio de caso de Montenegro, Danilo Smolovic (UNICEF Montenegro); para el estudio de caso de Túnez, Rémy Pigois, Tahar Hichri, Sana Guermazi, Silvia Chiarucci y Samir Bouzekri (UNICEF Túnez); para el estudio de caso de los Estados Unidos, David Harris (Investigador Principal de la Universidad de Columbia y del Centro de Investigaciones del UNICEF, Innocenti) y Megan Curran (Universidad de Columbia).

Se agradece asimismo a Stephen Kidd (Development Pathways) su revisión inter pares.

Edición del texto: Mike Gautrey

Corrección de pruebas Teresa Lander

Diseño de comunicación visual: Benussi&theFish

Resumen ejecutivo: Mensajes clave y recomendaciones

Mensajes clave sobre la situación de la protección social de los niños

- ▶ **Los efectos positivos de la protección social en los niños son incuestionables.** Numerosas pruebas empíricas demuestran que la protección social que tiene en cuenta a los niños reduce la pobreza, al tiempo que contribuye a la seguridad de los ingresos en los hogares, pero sobre todo a la salud, la educación y la seguridad y protección alimentarias de los niños. Además, aporta resiliencia a los hogares, permitiéndoles aumentar su productividad y su potencial de ingresos, y reduce el riesgo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En este sentido, la inversión en protección social para los niños amplía las capacidades humanas y la productividad, y crea un círculo virtuoso que impulsa el crecimiento económico y contribuye a unos sistemas fiscales y de transferencias más sostenibles que permitirán una mayor ampliación de la protección social para todos, incluidos los niños. No obstante, sin protección social, es menos probable que estas condiciones básicas para el bienestar se cumplan en la infancia, y que se creen condiciones difíciles de rectificar en etapas posteriores de la vida. Ello es motivo de preocupación, ya que el análisis del gasto en función de la edad muestra que todos los niños—y las familias en las que viven—están desatendidos en términos de protección social, especialmente en la primera infancia. Esta cuestión debe abordarse urgentemente.
- ▶ **Hay 2 400 millones de niños en el mundo que necesitan una protección social adecuada. Sin embargo, hoy por hoy, los niños siguen teniendo el doble de probabilidades que los adultos de vivir en la pobreza.** Más de 800 millones de niños viven con menos de 3,20 dólares al día, 1 300 millones de niños viven con menos de 5,50 dólares al día y más de mil millones viven en la pobreza multidimensional, privados de factores clave que inciden en la infancia como una salud, educación y nutrición adecuadas. Las repercusiones en los niños son tanto inmediatas como permanentes: aumentan las violaciones de derechos, como el trabajo infantil y el matrimonio infantil, y disminuyen sus aspiraciones y oportunidades. Y ese potencial humano no realizado tiene inevitables implicaciones adversas y a largo plazo para las comunidades, las sociedades y las economías en general.
- ▶ **A pesar de sus efectos inmediatos y a largo plazo, 1 500 millones de niños menores de 15 años¹ no tienen actualmente acceso a la protección social; además es muy preocupante que los avances en el aumento de la cobertura efectiva a nivel mundial lleven estancados desde 2016.** Las cifras de cobertura efectiva para el indicador 1.3.1 de los ODS muestran que las tasas correspondientes a los niños de 0 a 15 años no han progresado o incluso se han estancado. En 2020, solo el 26,4 por ciento de los niños menores de 15 años de todo el mundo recibían prestaciones monetarias de protección social (lo que equivale a 523 millones de niños que contaban con una cobertura efectiva y 1 460 millones sin ninguna cobertura), mientras que en 2016 la tasa de cobertura efectiva de los niños era del 27,2 por ciento (528 millones de niños que contaban con una cobertura efectiva y 1 410 millones sin ninguna cobertura). En resumen, la población infantil está aumentando, pero la cobertura efectiva de los niños está disminuyendo. Cabe señalar asimismo que las importantes brechas de cobertura en todo el mundo en relación con otras prestaciones son perjudiciales para el bienestar infantil. Por ejemplo, las brechas en la protección social de la salud afectan directamente al acceso de los niños a la atención médica, y las brechas en la protección por desempleo de los padres afectan indirectamente al bienestar de los hijos.

¹ Aunque hay aproximadamente 2 400 millones de niños de 0 a 18 años en el mundo, este informe presenta datos de cobertura efectiva para el grupo de edad de 0 a 15 años, lo que equivale a 2 000 millones de niños; de ellos, 1 460 millones no disponen de ninguna cobertura de protección social efectiva. En este informe, el uso de 0 a 18 años comprende a todos los niños de 0 a 18 años cumplidos y el uso de 0 a 15 años se refiere a todos los niños de 0 a 15 años cumplidos.

- ▶ **Existen variaciones regionales significativas y preocupantes en la cobertura efectiva de los niños y, en algunas regiones, se ha estancado o se ha producido una disminución desde 2016.** El descenso más pronunciado se ha producido en las Américas, donde la cobertura cayó 6,4 puntos porcentuales, pasando del 63,8 por ciento al 57,4 por ciento. En otros lugares, los avances han sido insuficientes y la cobertura está estancada. Por ejemplo, sigue siendo relativamente baja en los Estados Árabes, donde se sitúa en un 15,4 por ciento. La cobertura disminuyó ligeramente del 84,6 por ciento al 82,3 por ciento en Europa y Asia Central. En África, que sigue registrando la cobertura efectiva más baja de todas las regiones, ha disminuido ligeramente desde 2016, pasando del 12,8 por ciento al 12,6 por ciento. En Asia y el Pacífico, la cobertura se ha mantenido más o menos igual y en la actualidad es del 18,0 por ciento.
- ▶ **Los retos a los que se enfrentan los niños son cada vez mayores y se agravan como consecuencia de los efectos actuales de la COVID-19, la crisis del costo de la vida, el aumento de la fragilidad, los conflictos y los desplazamientos, y los efectos de la emergencia climática.** La COVID-19 ha tenido importantes repercusiones en la pobreza infantil, ya que en 2020 se produjo un aumento de esta a nivel mundial que no se registraba desde hacía generaciones. Los niños constituyen el 41 por ciento de los 83,9 millones de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo. Dada la naturaleza cada vez más prolongada de las crisis, los niños desplazados corren un alto riesgo de pasar una cuarta parte de su infancia en la penuria y enfrentarse a un futuro incierto. Mientras siguen presentes las repercusiones económicas de la COVID-19, los conflictos y los desplazamientos siguen dejándose sentir, los niños y las familias se enfrentan a una creciente crisis del costo de la vida, así como a los efectos devastadores de una emergencia climática que se está acelerando y a la que los niños han contribuido muy poco, pero de la que ellos, especialmente los más vulnerables, soportarán los mayores costos.
- ▶ **Mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de protección social es fundamental para defender los derechos de los niños y frenar la aceleración de la pobreza infantil provocada por las crisis.** La respuesta a la COVID-19 ha puesto de relieve el potencial de los sistemas de protección social para apoyar a las personas afectadas por choques covariantes (véase la sección 2.2). Sin embargo, también ha puesto de relieve varias brechas, especialmente en relación con su capacidad para incluir sin demora a más familias, como las familias migrantes y las familias desplazadas forzosas. Una base de alta cobertura marca una diferencia fundamental, pero debe complementarse con sistemas nacionales diseñados para responder a las crisis. Para ello es necesario que los sistemas se centren en la preparación y el aumento de la resiliencia antes de que éstas se produzcan, así como que cuenten con marcos políticos y mecanismos operativos que permitan una rápida ampliación y la inclusión de las poblaciones afectadas por las crisis. Ello se extiende al fortalecimiento de los sistemas de protección social en contextos afectados por la fragilidad, y al desarrollo de sistemas incipientes sobre los fundamentos creados por la ayuda humanitaria, incluidas las transferencias monetarias humanitarias. En el mundo, el 73 por ciento de las personas vive en condiciones de pobreza extrema y el 24 por ciento vive en contextos frágiles (OCDE 2022b), por lo que es urgente contar con sistemas de protección social que respondan a las crisis.
- ▶ **Las niñas y las mujeres se han visto desproporcionadamente afectadas por múltiples crisis. También experimentan tasas de pobreza más elevadas que los niños y los hombres y se enfrentan a múltiples barreras sistemáticas que obstaculizan la igualdad de género.** La protección social también presenta importantes brechas en relación con la perspectiva de género, y los datos muestran que sólo el 12 por ciento de las medidas adoptadas en respuesta a la COVID-19 tienen en cuenta las cuestiones de género. Para garantizar que la protección social sea sensible al género se necesitan una serie de regímenes de protección social y políticas favorables a la familia, incluidas transferencias sociales, prestaciones de maternidad, políticas de cuidados y licencias parentales, así como la conexión de los regímenes de protección social con servicios más amplios que tengan en cuenta las cuestiones de género. Cuando se diseña adecuadamente, la protección social puede reducir la pobreza relacionada con el género, superar las barreras y promover una participación más plena de las niñas y las mujeres en la vida económica y social. Aunque el compromiso con una protección social con perspectiva de género es cada vez mayor, siguen existiendo importantes brechas en cuanto a cobertura, adecuación e integridad, sobre todo en los países de renta más baja.

- ▶ **Los niños con discapacidad o que viven en un hogar con un familiar con discapacidad son más vulnerables a la pobreza y se enfrentan a obstáculos económicos para llevar una vida plena; no obstante, tienen menos probabilidades de recibir una protección social adecuada.** Las familias de niños con discapacidad se enfrentan a costos más elevados, dado el apoyo y los cuidados adicionales que éstos necesitan para llevar una vida plena; sin embargo, las responsabilidades adicionales de cuidados en el hogar hacen que, aunque las necesidades sean mayores, los ingresos sean a menudo menores. El trabajo llevado a cabo sobre la evaluación de la discapacidad y la comprensión de sus costos es la base de los sistemas de protección social que tienen en cuenta la discapacidad y, si bien está avanzando en muchas partes del mundo, es importante que se extienda a todos los países. Las prestaciones universales por hijo con discapacidad pueden ser una base fundamental para los niños con discapacidad y un punto de partida para extender las prestaciones por hijo a cargo de forma más generalizada; pero también es necesario conectarlas con ayudas y servicios adicionales.
- ▶ **Aunque existen vías de probada eficacia para extender la protección social de los niños hacia la cobertura universal, la inversión sigue siendo insuficiente.** Las prestaciones universales por hijo a cargo, en particular, constituyen una opción simple y progresiva para lograr la cobertura universal de los niños. En los países de ingreso alto, hace tiempo que los datos reflejan la rentabilidad de las prestaciones universales por hijo a cargo para hacer frente a la pobreza infantil, y en los países de ingreso mediano las simulaciones muestran que un gasto anual del 1 por ciento del PIB puede reducir la pobreza del conjunto de la población en un 20 por ciento y que la reducción de la pobreza infantil sería igual o superior a esta cifra. Lamentablemente, el gasto sigue siendo demasiado bajo para cubrir el déficit de financiación, ya que los países de ingreso mediano-alto sólo destinan el 0,5 por ciento y los de ingreso bajo el 0,1 por ciento del PIB a la protección social de la infancia.

Los seis pasos recomendados en el camino óptimo hacia la protección social universal de los niños

Ha llegado el momento de actuar con decisión para cerrar la enorme brecha existente en la cobertura de la protección social de la infancia. A medida que aumentan los retos mundiales, y el riesgo de hacer frente a una espiral de pérdida de potencial humano, los avances en la extensión de la protección social de los niños se han estancado en gran medida y están empezando a retroceder.

La protección social es un motor del desarrollo que muchos de los actuales países de ingreso alto con sistemas de protección social de amplio espectro, y en muchos casos universales, para la infancia extendieron su cobertura en una fase temprana de su evolución social. Esto fue una inversión en el fomento de las capacidades humanas, un impulso al desarrollo económico, y la fundación de la justicia social. Una acción similar es ahora necesaria en todo el mundo y requerirá una priorización, incluida la financiación tanto a nivel mundial como nacional, para extender las políticas centradas en la infancia, como las prestaciones universales por hijo y los servicios relacionados. El reto es mayor en los países de bajos ingresos con altos índices de pobreza y economías menos desarrolladas, pero hay puntos de entrada más asequibles, como empezar con los niños más pequeños y ampliar el rango de edad cubierto gradualmente. Además, un enfoque eficaz es un planteamiento global e integrador, junto con mejores políticas de licencias parentales, servicios de cuidados más amplios y la cobertura de los trabajadores de la economía informal, que a su vez tienen un papel clave en el apoyo a la formalización y la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

La ruta hacia la protección social universal de los niños requiere cerrar la brecha de la cobertura y que los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional adopten un camino óptimo en la construcción de una protección social de los niños a través de seis pasos (detallados en la sección 5):

-
- ▶ **Acelerar el progreso hacia la cobertura universal de los niños como paso fundamental para mejorar su bienestar;**
-
- ▶ **Garantizar niveles de prestaciones adecuados para generar un cambio significativo en la vida de los niños;**
-
- ▶ **Proporcionar una gama integral de prestaciones que apoyen a los niños y las familias a través de un enfoque de ciclo de la vida;**
-
- ▶ **Asegurar una financiación sostenible y equitativa de los sistemas de protección social que permita la inversión necesaria en la protección social de los niños;**
-
- ▶ **Construir sistemas de protección social basados en derechos, inclusivos, sensibles a las cuestiones de género, fundamentados en el diálogo social y capaces de responder eficazmente a múltiples crisis y choques, y que, por lo tanto, puedan beneficiar a los niños y a las familias; y**
-
- ▶ **Velar por que los sistemas de protección social se adapten a la evolución del mundo del trabajo para mejorar la seguridad económica de los padres, los cuidadores y las familias.**
-





Abordar la pobreza y las vulnerabilidades socioeconómicas de la infancia

Los 2 400 millones de niños del mundo necesitan protección social para estar sanos y felices y desarrollar todo su potencial. Sin embargo, según los últimos datos sobre el indicador 1.3.1 de los ODS, solo el 26,4 por ciento de los niños de 0 a 15 años están protegidos, lo que deja al 73,6 por ciento restante desprotegido y vulnerable a la pobreza, la exclusión y las privaciones multidimensionales².

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a poner fin a la pobreza infantil extrema para 2030 y a reducir a la mitad la pobreza infantil medida en función de los umbrales de pobreza definidos a nivel nacional. Además, en virtud de la meta 1.3 de los ODS, los Estados Miembros reconocen explícitamente el papel de la protección social en la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad en la infancia, y a través de la meta 10.4, lograr progresivamente una mayor igualdad, se han comprometido a aumentar la cobertura de la protección social, también para los niños. Desde que

se adoptaron los ODS hemos visto algunos avances, aunque lentos, estancados por las múltiples crisis de conflictos prolongados, la COVID-19 y la emergencia climática, y obstaculizados aún más por las crisis del costo de la vida y de los alimentos. Combinadas, estas crisis están asestando un duro golpe a las perspectivas de alcanzar los ODS, aumentando la desigualdad y los riesgos de pobreza infantil en todo el mundo y, a su vez, amenazando el futuro de los niños.

En conjunto, estas crisis convergentes y los niveles persistentemente elevados de pobreza infantil exigen que los responsables de las políticas tengan en cuenta factores estructurales a largo plazo relacionados con el desarrollo de los sistemas de protección social, como las estructuras del mercado de trabajo y los modelos de empleo, la informalidad, el equilibrio entre trabajo y familia, la desigualdad de género y de ingresos, y la vinculación al mercado de trabajo de los cuidadores y sus ingresos. Además, los sistemas de protección social

² Aunque hay aproximadamente 2 400 millones de niños de 0 a 18 años en todo el mundo, este informe presenta datos de cobertura efectiva para aquellos que tienen entre 0 y 15 años, lo que equivale a 2 000 millones de niños de este grupo de edad; de ellos, 1 460 millones no disfrutaban de ninguna cobertura de protección social efectiva. Además, en el presente informe, el grupo de edad de 0 a 18 años se aplica a todos los niños de 0 años al día de su decimoctavo cumpleaños. Cuando se aplica el grupo de edad de 0 a 15 años, éste incluye a todos los niños de 0 años al día de su decimoquinto cumpleaños

deben disponer de una capacidad de respuesta cada vez mayor para poder prepararse, actuar y expandirse cuando sobrevienen crisis.

Garantizar una mejor protección social, medios de subsistencia y trabajo decente para padres y cuidadores también ayudará a reducir la pobreza infantil, mejorar el bienestar y abordar las desigualdades sociales y económicas, objetivos clave para el desarrollo sostenible mundial.

1.1 La COVID-19 ha invertido los avances logrados en la reducción de la pobreza infantil

A través de las enfermedades, la pérdida de empleos y de medios de subsistencia y la interrupción del acceso a la escuela y a los servicios básicos, la COVID-19 ha invertido los modestos avances logrados en la reducción de la pobreza infantil (véase el recuadro 1.1) en todo el mundo y ha afectado negativamente al bienestar, los derechos y el desarrollo de los niños. Tomando como base los umbrales nacionales de pobreza en entornos de ingreso bajo y mediano, se calcula que, durante 2020, la pandemia provocó un aumento de más de 142 millones en el número de niños que viven en hogares con pocos ingresos, que han pasado a sumar unos 725 millones en total (UNICEF y Save the Children 2020a). Incluso los países de ingreso alto pueden, de media, prever que sus tasas de pobreza infantil aumenten como resultado de las consecuencias económicas de los cierres, y que se mantengan por encima de los niveles anteriores a la COVID-19 durante hasta cinco años (Richardson, Carraro, et al.). 2020).

Es probable que la crisis del costo de la vida y la crisis alimentaria agraven aún más la situación, como

demuestran los datos que van apareciendo. Por ejemplo, se calcula que es probable que otros 10,4 millones de personas de la región de Europa y Asia Central caigan en la pobreza, entre ellos casi 4 millones de niños. El aumento de la pobreza infantil es aproximadamente un 19 por ciento superior a la tasa prevista en ausencia de guerra y de recesión económica. Además, en términos de mortalidad infantil, otros 4 500 niños morirán en 2022 antes de cumplir un año (unos 8 por cada 100 000 nacidos vivos) (UNICEF 2022h).

La pandemia ha puesto de relieve las múltiples privaciones a las que se enfrentan muchos niños. El cierre de escuelas y servicios de guardería a causa de la pandemia, y la sobrecarga de los sistemas de salud, han dejado a poblaciones infantiles enteras sin los servicios escolares, de atención de salud, nutricionales y de saneamiento necesarios para su desarrollo y bienestar. La COVID-19 también ha aumentado el riesgo de violencia tanto contra los niños como por razones de género, agravando al mismo tiempo la crisis de los cuidados en todas las regiones. Antes de la COVID-19, 1 000 millones de niños, a saber, el 45 por ciento de los niños de los países en desarrollo, carecían de al menos un servicio básico. Se calcula que en el punto álgido de la pandemia, en 2020, la COVID-19 empujó a 150 millones de niños más—un aumento de 9 puntos porcentuales—a la pobreza multidimensional (UNICEF y Save the Children 2020b). Un análisis realizado en los primeros meses de la pandemia estimó que casi 7 millones más de niños menores de 5 años estaban en riesgo de malnutrición, lo que equivale a un aumento estimado de muertes evitables de aproximadamente 10 000 al mes (UNICEF 2020g). En comparación con la cifra de 2019, esto representa un aumento de 1,8 millones de muertes potencialmente evitables de niños menores de 5 años atribuibles a la malnutrición (OMS 2020).

RECUADRO 1.1: La pobreza infantil en cifras

En 2017, el 17,5 por ciento de los niños—es decir, 356 millones en todo el mundo—vivía en condiciones de pobreza extrema (frente al 19,5 por ciento estimado en 2013). Con umbrales de pobreza más elevados, de 3,20 y 5,50 dólares de los Estados Unidos en paridad del poder adquisitivo, el número de niños considerados pobres aumentó significativamente hasta 841 millones y 1 350 millones, respectivamente.

Aunque todavía no se dispone de actualizaciones de estas estimaciones globales de pobreza infantil, está claro que la pandemia la ha agravado considerablemente. Las estimaciones que aplican los umbrales nacionales de pobreza muestran que en el punto álgido de la pandemia, en 2021, el número de niños que vivían en hogares con pocos ingresos había aumentado en más de 142 millones, situando el total en casi 725 millones (UNICEF 2022c).

RECUADRO 1.1 /continuación

Además



La pobreza afecta de forma desproporcionada a los niños,

- ▶ que representan **más de la mitad de las personas pobres del mundo** (las personas extremadamente pobres y las personas multidimensionalmente pobres (OPHI y PNUD 2021), a pesar de constituir solo el **30 por ciento** de la población mundial total.



Uno de cada cuatro niños en la Unión Europea se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social (Eurostat 2021).



Mil millones de niños sufren pobreza multidimensional,

- ▶ a saber, sufren privaciones en como mínimo educación, salud, vivienda, nutrición, saneamiento o agua (UNICEF 2021e).

La pobreza infantil es un fenómeno mundial. Cabe señalar que la mayoría de los niños que viven en condiciones de pobreza se encuentran en entornos de ingreso mediano (Silwal et al. 2020).

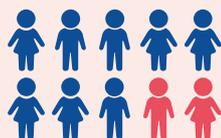
¿Qué niños se encuentran en situación de pobreza?

Aunque los siguientes datos son sobre pobreza infantil extrema (Silwal et al. 2020),

ofrecen una imagen general de qué niños viven en condiciones pobres:

Niños pequeños

(casi el **20 por ciento** de todos los niños menores de 5 años vive en hogares extremadamente pobres).



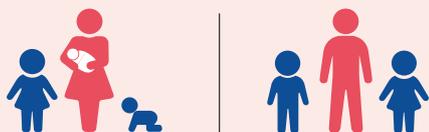
- ▶ Hogares que crían a niños con **discapacidad**, debido a los costos asociados a la discapacidad y a las oportunidades de ingresos perdidas como resultado de las responsabilidades de cuidado adicionales (UNICEF 2021f).

- ▶ Niños que viven en **contextos frágiles y de conflicto** (el **42 por ciento** de los niños en estos contextos se encuentra en situación de pobreza extrema frente al **15 por ciento** de los que viven en contextos que no presentan conflictos); millones de niños viven en contextos complejos durante períodos de tiempo prolongados y experimentan una superposición de conmociones, como conflictos violentos, perturbaciones climáticas recurrentes y desplazamientos, lo que les mantiene atrapados en un ciclo de pobreza.

Niños de familias numerosas



(más del **20 por ciento** de los niños de hogares de familias numerosas—de seis o más miembros—vive en condiciones de pobreza extrema frente al **6 por ciento** de los niños de hogares con tres o menos miembros).



Niños que viven en hogares encabezados por mujeres

(el **25,9 por ciento** de estos niños vive en condiciones de pobreza extrema, frente al **17,7 por ciento** de niños que viven en hogares encabezados por hombres).

- ▶ Niños que viven en entornos **rurales** (el **24,5 por ciento** de los niños de las zonas rurales vive en condiciones de pobreza extrema frente al **7,9 por ciento** de los niños que viven en zonas urbanas). Sin embargo, con la creciente tendencia a la urbanización (**alrededor del 56 por ciento** de la población mundial—unos 4 400 millones de personas—vive en zonas urbanas y se prevé que esa cifra aumente hasta el **70 por ciento** a mediados de siglo), la **pobreza urbana** está aumentando: casi 350 millones de niños que viven en barrios marginales urbanos y asentamientos informales corren riesgo de exclusión.

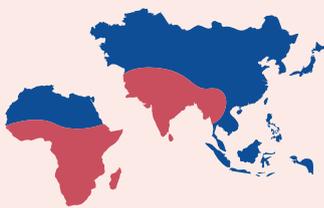
- ▶ Niños que viven en hogares en los que el **cabeza de familia no tiene estudios** (el **35 por ciento** de estos niños vive en condiciones de pobreza extrema frente al **12 por ciento** de niños que viven en hogares cuyo cabeza de familia tiene estudios secundarios).

- ▶ En algunas regiones y países, los niños de determinados **grupos étnicos o castas** se encuentran en condiciones especialmente desfavorecidas y vulnerables a la pobreza.

- ▶ Girls and women of reproductive age are more likely to live in poor households (Muñoz Boudet et al. 2018) (below the international poverty line) than boys and men, and women are disproportionately represented in informal jobs that are vulnerable during times of economic upheaval.

RECUADRO 1.1 /continuación

Aunque la pobreza infantil es un fenómeno mundial, la distribución geográfica de los niños que viven en condiciones de **pobreza extrema** se concentra cada vez más en el



África subsahariana y Asia Meridional,

concretamente, en África se encuentra **más de la mitad** y en Asia Meridional **el 35 por ciento** de los niños que viven en estas condiciones.

Y donde más necesaria es, menor es la cobertura de protección social:

No es casualidad que, invariablemente, en aquellos lugares donde la pobreza infantil es más alta es donde más bajo es el porcentaje de niños que reciben protección social. Como puede observarse en la sección 2.4, la cobertura efectiva solo la disfrutaban menos de uno de cada cinco niños en África y en Asia y el Pacífico y aproximadamente tres de cada cinco niños en las Américas.

1.2 Antes de la COVID-19, uno de cada seis niños vivía en condiciones de pobreza extrema, y en la actualidad, múltiples crisis convergentes están aumentando la pobreza infantil

Antes de la COVID-19, los niños tenían más del doble de probabilidades que los adultos de vivir en condiciones de pobreza extrema. Según cifras comparativas del Banco Mundial y el UNICEF (Silwal et al. 2020), en 2017 el 17,5 por ciento de los niños de todo el mundo vivía en hogares con una renta per cápita inferior a 1,90 dólares en paridad del poder adquisitivo, frente a solo el 7,9 por ciento de los adultos mayores de 18 años. En términos reales, esto significa que uno de cada seis niños—

356 millones en total—vivía en condiciones de pobreza extrema. Aunque se trata de una modesta mejora respecto a la situación en 2013—cuando se estimaba que el 19,5 por ciento de los niños y el 9,2 por ciento de los adultos vivía en condiciones de pobreza extrema— las cifras de 2017 siguen estando muy lejos del objetivo mundial de erradicación de la pobreza extrema.

Aunque las tasas de pobreza suelen ser elevadas en los países de ingreso bajo, los países de ingreso mediano y alto también experimentan pobreza infantil en relación con los ingresos; de hecho, la mayoría de los niños en situación de pobreza extrema vive en contextos de ingreso mediano (Silwal et al. 2020). Además, un análisis reciente llevado a cabo entre 41 países de ingreso alto muestra que ningún país ha registrado una tasa de pobreza infantil relativa por debajo del 10 por ciento (Richardson, Carraro, et al. 2020)³, y es probable que la contracción económica debida a la COVID-19 haya aumentado estas cifras (se calcula que las tasas de pobreza infantil aumentan un 3 por ciento de media por una caída del 1 por ciento del producto interior bruto (PIB) per cápita (Richardson, Carraro, et al. 2020)⁴. Los retos persistentes para muchas personas, relacionados con la discapacidad y el género, y ahora las múltiples crisis convergentes—la emergencia climática, la crisis del costo de la vida y los conflictos en curso— conllevan implicaciones adicionales para los riesgos de pobreza infantil, que se exponen a continuación.

Antes de la COVID-19, los niños tenían más del doble de probabilidades que los adultos de vivir en condiciones de pobreza extrema.

3 La pobreza infantil relativa relacionada con los ingresos se mide como la proporción de niños que viven por debajo del 60 por ciento de la mediana de los ingresos familiares ecualizados de toda la población.

4 En el análisis de los efectos de las tendencias económicas y la pobreza extrema en Europa Oriental y Asia Central también se observan asociaciones significativas entre las variaciones en el PIB per cápita y los riesgos de pobreza extrema (1,90 dólares en paridad del poder adquisitivo per cápita). Más concretamente, las tasas de pobreza extrema varían un 1,1 por ciento de media, después de los controles, cuando se registra un cambio del 1 por ciento en el PIB per cápita (Richardson, Cebotari, et al. 2020).

1.2.1 Implicaciones de la discapacidad para la pobreza infantil y el bienestar de los niños

A nivel mundial, se estima que el 15 por ciento de la población vive con una discapacidad (OMS y Banco Mundial 2011). El UNICEF calcula que 240 millones de niños, a saber, uno de cada diez, viven con una discapacidad (UNICEF 2021f). En los países que carecen de sistemas coherentes de apoyo a las personas con discapacidad y sus familias, la discapacidad puede repercutir negativamente en el bienestar general del hogar. Los niños con discapacidad son un 34 por ciento más propensos a sufrir retraso en el crecimiento, un 49 por ciento lo es a no haber asistido nunca a la escuela, un 41 por ciento lo es a sentirse discriminado, un 51 por ciento a considerarse infeliz y un 20 por ciento a tener expectativas de una vida mejor (UNICEF 2021f).

Las familias que cuidan de niños u otros miembros de la familia con discapacidad también tienen más probabilidades de vivir en la pobreza. La discapacidad puede sobrecargar los recursos económicos debido a los costos adicionales que conlleva (por ejemplo, intervenciones médicas y de rehabilitación, tecnología de apoyo, vivienda adaptada, transporte y cuidados) y a la pérdida de ingresos de la persona con discapacidad o de su cuidador. Los sistemas de protección social que ofrecen un apoyo limitado a las personas con discapacidad y sus familias—en forma de apoyo a los ingresos, seguros de enfermedad o prácticas asistenciales—rara vez cubren los costos adicionales que conlleva esta condición, que agravan las pérdidas de ingresos, reduciendo el bienestar de los hogares. Cuando los servicios y prestaciones no están disponibles

o son inaccesibles, las familias deben decidir si cuidar de su hijo u otro miembro de la familia con discapacidad o proseguir su actividad económica o escolarización (y, por tanto, obtener ingresos en el futuro), y elegir cómo se gasta el dinero, y en quién, en el hogar. Estas decisiones no solo repercuten en la vida de las propias personas con discapacidad, sino que afectan a todos los demás miembros del hogar, aunque el impacto en los miembros del hogar puede variar considerablemente. Dado que al menos uno de cada cuatro hogares tiene un miembro con discapacidad, las repercusiones son de gran alcance (ONU-Mujeres 2017). El acceso a prestaciones y servicios para los hijos con discapacidad u otros miembros de la familia es, por tanto, esencial, no solo para garantizar la inclusión social y económica de la persona con discapacidad, sino para toda la familia.

1.2.2 Implicaciones de las cuestiones de género para la pobreza infantil y el bienestar de los niños

La discriminación de las mujeres adultas, que contribuye a que se perciban como inferiores, también tiene implicaciones adversas para el bienestar de los niños y la pobreza infantil (que se manifiesta a través de un menor acceso de las mujeres a la educación, los ingresos y los recursos del hogar). Las interconexiones entre, por un lado, la desigualdad de género y, por otro, la pobreza infantil y el bienestar de los niños son bidireccionales. Las desigualdades estructurales de género, incluidas las normas sociales discriminatorias, condicionan el bienestar de las niñas, especialmente en regiones donde existe una discriminación muy arraigada contra ellas (desde su mayor índice de mortalidad hasta otros

Las interconexiones entre, por un lado, la desigualdad de género y, por otro, la pobreza infantil y el bienestar de los niños son bidireccionales.



indicadores de discriminación, como el matrimonio precoz y forzoso). Estas relaciones se confirman en las estadísticas que muestran que, por un lado, las niñas y las mujeres están desproporcionadamente representadas tanto en las tareas de cuidados como en los empleos informales y mal remunerados y, por otro, que los niños que viven en hogares encabezados por mujeres tienen más probabilidades de vivir en condiciones de pobreza extrema que los niños que viven en hogares encabezados por hombres (25,9 y 17,7 por ciento respectivamente) (véase el recuadro 1.1).

1.2.3 Repercusiones de la emergencia climática en la pobreza infantil y el bienestar de los niños

La emergencia climática aumenta más si cabe la vulnerabilidad a la pobreza infantil y al menor bienestar de los niños en todo el planeta. Se trata de una emergencia que va en aumento y que no parece que vaya a resolverse fácilmente. Según estimaciones recientes, el número de niños que corre un riesgo extremadamente alto de sufrir los efectos de la emergencia climática es de aproximadamente 1 000 millones en todo el mundo (UNICEF 2021g). Estos efectos pueden adoptar la forma de sucesos destructivos repentinos (inundaciones, olas de calor, ciclones, etc.), cambios de evolución más lenta (como el aumento de la escasez de agua o las sequías, y enfermedades transmitidas por insectos como el paludismo y el dengue) y degradación y factores de estrés ambientales (como el aumento de la contaminación atmosférica y la contaminación por plomo) (UNICEF 2021g). Al destruir hogares, explotaciones agrícolas y comunidades, incidir en la productividad y aumentar el riesgo de enfermedades, que provocan el abandono de la escuela o del mercado de trabajo y conllevan su propia carga financiera, los fenómenos meteorológicos destructivos, la contaminación y las sequías pueden repercutir en el nivel de vida de las familias y los niños y en el riesgo de pobreza.

El bienestar de los niños más pequeños está especialmente amenazado por el cambio climático y la degradación del medio ambiente. En primer lugar, los niños en edad de crecimiento son especialmente sensibles a la contaminación debido a su etapa de desarrollo físico y cerebral, así, por ejemplo, los niveles de tóxicos seguros para los adultos pueden ser perjudiciales para los niños. Una de cada cuatro muertes de niños menores de 5 años en el mundo es el resultado de daños medioambientales evitables y de la emergencia climática (Oficina de Investigación del UNICEF 2022). En segundo lugar, los niños serán los que más tiempo vivan en estas

condiciones, experimentando la emergencia climática durante más tiempo de sus vidas.

Aunque la mayoría de los países que afrontan riesgos climáticos son países de ingreso bajo y mediano (UNICEF 2021g), los niños que viven en entornos de ingreso alto también experimentan riesgos (Oficina de Investigaciones del UNICEF 2022). Los datos de la Report Card 17 del UNICEF sugieren que hasta uno de cada 20 niños de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/ Unión Europea vive con niveles elevados de plomo en la sangre, una sustancia tóxica responsable de ralentizar el desarrollo cerebral y dañar la salud cardíaca (Oficina de Investigaciones del UNICEF 2022).

Está claro que la emergencia climática está estrechamente vinculada a los riesgos de pobreza y al bienestar de las familias y de los niños. De ahí que la necesidad de protección social y servicios básicos para apoyar a los niños expuestos a riesgos climáticos y a las familias que viven en contextos de emergencias climáticas sea primordial. Además, la forma en que se gestione la protección social revestirá especial importancia. Los sistemas de protección social tienen que centrarse en la preparación y en la creación de resiliencia antes de que se produzcan las crisis, así como en disponer de marcos políticos y mecanismos operativos adaptables a las condiciones cambiantes del medio ambiente. De este modo se ayudará a las familias a prepararse, a estar atentas a los factores desencadenantes de alertas tempranas y a proporcionar un apoyo anticipado fundamental a las personas afectadas por las crisis, incluidas las que se encuentran en situaciones de desplazamiento. La protección social también puede utilizarse eficazmente para hacer frente a los costos que conlleva la adopción de prácticas de adaptación al clima, o para fomentar comportamientos y una productividad más respetuosos con el medio ambiente, contribuyendo así a prevenir el empeoramiento de las condiciones.



Los niños que viven en contextos frágiles y de conflicto tienen muchas más probabilidades de sufrir pobreza extrema que los que viven en contextos sin conflicto.

1.2.4 Repercusiones de los conflictos, la fragilidad, los desplazamientos y las situaciones humanitarias en la pobreza infantil y el bienestar de los niños

El conflicto es un motor de la pobreza, en la medida en que interrumpe los procesos normales a través de los cuales las familias pueden dedicarse a un empleo remunerado o a otras actividades productivas, lo que a su vez—junto con los daños causados a las infraestructuras—puede limitar el suministro de artículos de primera necesidad y aumentar el costo de la vida (sobre todo para las familias de bajos ingresos). Datos recientes muestran que los niños que viven en contextos de conflicto y fragilidad tienen muchas más probabilidades de experimentar la pobreza extrema que los niños que viven en contextos sin conflicto (el 42 por ciento de los niños que viven en contextos de conflicto frente al 15 por ciento de los niños que viven en contextos exentos de conflicto). Los conflictos prolongados acentúan aún más los riesgos de pobreza al crear las condiciones para una pobreza persistente y la depreciación de cualquier capital y/o bien familiar.

Los desplazamientos debidos a conflictos y crisis crean riesgos adicionales. En todo el mundo, 89,3 millones de personas se han visto obligadas a desplazarse debido a conflictos, violencia, miedo a la persecución y violaciones de los derechos humanos. El 41 por ciento de los desplazados por la fuerza son niños. La mayoría de los países afectados por conflictos y desplazamientos se encuentran en África. Geográficamente, solo en África viven casi dos tercios (65,6 por ciento) de los

niños extremadamente pobres del mundo. Y, en marcado contraste con la tendencia mundial, se estima que en el África Subsahariana la pobreza infantil extrema aumentó de 170 millones en 2013 a 234 millones en 2017 (Silwal et al. 2020). Según las proyecciones demográficas y de crecimiento, se calcula que en el África Subsahariana nueve de cada diez niños vivirán en situación de pobreza extrema en 2030 (Wadhwa, 2018). Preocupan especialmente los contextos frágiles, donde la cobertura de protección social es muy baja y el 41,6 por ciento de los niños vive en condiciones de pobreza extrema, frente al 14,8 por ciento que vive en contextos no frágiles (Silwal et al. 2020).

Los conflictos y la fragilidad también afectan a los niños en otras partes del mundo. El conflicto en curso en Yemen, por ejemplo, ha provocado un aumento del número de personas pobres, del 49 por ciento antes del conflicto (2015) a entre el 63 por ciento y el 78 por ciento en 2018, con una caída del PIB per cápita de casi la mitad (Al-Ahmadi y de Silva 2018; Moyer et al. 2019). Los niños de Yemen se ven afectados necesariamente por todo ello: en 2021 se estimaba que más de 2 millones de niños menores de 5 años sufrían malnutrición aguda (Moyer et al. 2019).

El conflicto ucraniano está incidiendo gravemente en la vida de los niños de Ucrania, la Federación de Rusia y los países vecinos de Europa Oriental y Asia Central (Richardson, Otchere y Musatti 2022). Estimaciones recientes del UNICEF sobre el efecto del conflicto en las condiciones económicas y las tasas de pobreza infantil en la región muestran que hasta 3,9 millones de niños

La guerra en Ucrania ha agravado aún más los riesgos de pobreza infantil debido a la interrupción de los mercados energéticos y las cadenas de suministro de alimentos.



se han visto empujados a la pobreza debido al conflicto (Richardson, Otchere y Musatti 2022). El aumento de las tasas de pobreza infantil tiene repercusiones adicionales en los resultados generales de la infancia, incluidas la salud y la educación infantiles. Por ejemplo, dados los efectos del conflicto sobre la pobreza, se calcula que los casos de mortalidad infantil en la región aumentarán en 4 600, y en total se perderán casi 120 000 años escolares entre este grupo de población (Richardson, Otchere y Musatti 2022).

1.2.5 Las crisis del costo de la vida, los alimentos y la nutrición agravan el riesgo de pobreza infantil

Además de la COVID-19, la guerra en Ucrania ha exacerbado aún más el riesgo de pobreza infantil debido a la interrupción de los mercados energéticos y las cadenas de suministro de alimentos. Ello ha acelerado una crisis del costo de la vida en la que la inflación está erosionando el poder adquisitivo de la población, especialmente el de los grupos de ingreso bajo, y empeorando una crisis alimentaria ya existente y agravada por los estragos climáticos. Esta situación se ve empeorada por el hecho de que los salarios reales se han estancado o incluso han disminuido en muchos países (OIT 2022a) y de que muchos regímenes de protección social carecen de indexación automática, por lo que no pueden seguir el ritmo de la inflación (OIT 2021a). En consecuencia, la adecuación de las prestaciones se está viendo mermada en esta crisis del costo de la vida⁵.

Según varias agencias de las Naciones Unidas, la pandemia y la subida de los precios de los alimentos ya han provocado un aumento de 112 millones en el número de personas en todo el mundo que no pueden permitirse una dieta sana, situándolas en cerca de 3 100 millones, y se prevé que entre 3,4 y 4,5 millones de niños más podrían sufrir retraso en el crecimiento en 2022 como consecuencia de la pandemia (FAO et al. 2022). Según la edición de 2022 del Informe mundial sobre las crisis alimentarias, en la actualidad hay 193 millones de personas que viven en contextos de grave inseguridad alimentaria en 42 países y, de ellos, como mínimo, 27 millones son niños. Estos niños son especialmente vulnerables a la emaciación o malnutrición aguda, la forma de desnutrición más mortal en la primera infancia, que aumenta hasta 12 veces el riesgo de mortalidad infantil (FAO, IFPRI y PMA 2022; UNICEF 2022d).

1.2.6 Los riesgos de los ajustes de austeridad

Desde la crisis financiera y económica mundial de 2007-2008, la pobreza infantil ha aumentado o se ha estancado en la mayoría de los países de ingreso alto (Richardson, Carraro, et al. 2020) debido a los efectos de refuerzo mutuo de las bajas tasas de empleo y los ajustes de austeridad, que han incluido recortes en las políticas familiares, en algunos casos limitando la cobertura mediante la focalización o limitando los valores de las prestaciones, por ejemplo, a través de congelaciones o cambios en la indexación (Cantillon et al. 2017; OIT 2014; Ortiz y Cummins 2012; Richardson, Carraro, et al. 2020).

Aunque la respuesta a la crisis de la COVID-19 no ha tenido precedentes, con estímulos fiscales adoptados a escala mundial, no ha tenido suficientemente en cuenta las necesidades de los niños (véase la sección 2.2). Esta carencia, unida al riesgo de vuelta a la austeridad y a unos ingresos mermados por la inflación, pone en peligro los recientes avances en los sistemas de protección social de la infancia. Las primeras contracciones del gasto social, incluidas las medidas de protección social, ya están en marcha.

El análisis apunta a que en 2021 se registraron recortes presupuestarios en 154 países y se espera que en 2022 hasta 159 países apliquen medidas de este tipo, lo que significa que en este último año 6 600 millones de personas, es decir, el 85 por ciento de la población mundial, vivirán en condiciones de austeridad (Ortiz y Cummins 2021), y ya están observándose algunas reformas claramente contractivas de los regímenes de protección social (véase la sección 3.2).

Una reciente revisión de los datos disponibles muestra que los resultados de las políticas de austeridad son siempre perjudiciales para los niños (Tirivayi et al. 2020). Es de vital importancia que, tras la pandemia de COVID-19, los ajustes fiscales no socaven los avances logrados en las políticas relativas a la infancia y la familia, ni acentúen las desigualdades existentes, y que, por el contrario, la recuperación de estas múltiples crisis convergentes se utilice como una oportunidad política para seguir reforzando los sistemas inclusivos y que tienen en cuenta las necesidades de la infancia (véase el llamado a la acción del UNICEF sobre la financiación de una recuperación inclusiva después de la COVID-19 (UNICEF 2021d)).

5 Véase Monitor de Protección Social de la OIT (OIT 2022b).

1.3 La realización del derecho de los niños a la protección social a través de un enfoque «óptimo» es indispensable para luchar contra la pobreza infantil

La pandemia ha traído consigo muchos retos nuevos, al tiempo que ha sacado a la luz y ha cristalizado problemas ya existentes, como las desigualdades estructurales y la persistencia de altos niveles de pobreza y vulnerabilidad infantil en muchas partes del mundo. También ha puesto de manifiesto grandes brechas en la cobertura, adecuación e integralidad de la protección social para todos los grupos, pero especialmente para los niños. Si bien la crisis de la COVID-19 ha provocado una respuesta sin precedentes en materia de protección social (véase la sección 2.2), muchos países se encuentran ahora en una encrucijada respecto de qué camino seguir en su estrategia de protección social, qué tipo de protección social desean para sus hijos, y si seguir el camino correcto o decantarse por caminos fáciles regresivos.

Sobre la base de la discusión del Informe Mundial de Protección Social 2020-2022 de la OIT (OIT 2021a), todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, pueden elegir: seguir una estrategia de inversión «óptima» en el refuerzo de sus sistemas de protección social o, por el contrario, seguir un «camino fácil» que descarte las inversiones necesarias, dejando a los países atrapados en una trayectoria de «bajo costo-bajo desarrollo humano» que ponga en peligro la consecución de los ODS. Esta opción supondría la oportunidad perdida de fortalecer los sistemas de protección social y reconfigurar las sociedades en aras de un futuro mejor para todos los niños.

En junio de 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo reafirmó su firme compromiso para seguir un «enfoque óptimo», que concluyó con un enérgico llamamiento a la protección social universal (véase el recuadro 1.2) por parte de los Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores de los 187 Estados Miembros de la OIT (OIT 2021d). En el nuevo plan estratégico del UNICEF, las labores de la Organización entre 2022 y 2023 también priorizan los esfuerzos para lograr una protección social inclusiva para todos los niños (UNICEF 2022j).

Se necesita desesperadamente este claro compromiso político con la protección social universal como estrategia correcta de desarrollo para los niños. Que los niños tengan habitualmente más probabilidades que los adultos de vivir en la pobreza no es solo una preocupación moral y económica, dadas las devastadoras repercusiones en su bienestar y en su desarrollo a largo plazo, también tiene implicaciones adversas para las economías y las sociedades en general. Este doble imperativo de bienestar y desarrollo de los niños pone de relieve la urgencia de extender la protección social que tiene en cuenta sus necesidades con objeto de reducir la pobreza y la vulnerabilidad. Las múltiples crisis convergentes mencionadas no hacen sino aumentar esta urgencia. La pandemia, y la escasa provisión de respuestas de protección social específicas para la infancia (políticas destinadas específicamente a apoyar la crianza de los niños, por ejemplo, prestaciones económicas y políticas de cuidado infantil; véase la sección 2.2), exigen redoblar los esfuerzos para dar prioridad a los derechos y al bienestar de los niños en todo el mundo.

Las políticas de protección social son herramientas poderosas para aliviar la pobreza de los niños y sus familias, proteger a las familias en riesgo de caer en la pobreza y ayudar a todos los niños privados de servicios básicos como consecuencia de la crisis. La protección social también puede proteger a los niños de otros riesgos importantes, como el trabajo infantil (recuadro 1.3) y el trabajo forzoso (recuadro 1.4), que se han visto acentuados por la COVID-19 y otras perturbaciones.



Las políticas de protección social son herramientas poderosas para aliviar la pobreza de los niños y sus familias

RECUADRO 1.2: Conceptualización de la protección social universal

El presente informe aplica la definición de protección social universal acordada por Gobiernos, empleadores y trabajadores en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2021: «La protección social universal entraña acciones y medidas destinadas a hacer realidad el derecho humano a la seguridad social, instaurando progresivamente y manteniendo sistemas de protección social adaptados al contexto nacional, de manera que todas las personas tengan acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo del ciclo de vida, en consonancia con las normas de la OIT» (OIT 2021d, párrafo 3).

Este compromiso con la protección social universal envía una señal clara a los responsables de las políticas. En contraste con un enfoque de red de seguridad social minimalista y desigual, la creación de sistemas de protección social universales anclados en un enfoque basado en los derechos puede garantizar progresivamente una provisión más integral y adecuada para todos, financiada de forma sostenible y equitativa.

La Alianza Global para la Protección Social Universal para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (USP2030) también hace hincapié en que la protección social universal se logra a través de un sistema de políticas y regímenes definido a nivel nacional que proporcione un acceso equitativo a todas las personas y las proteja durante toda su vida contra la pobreza y los riesgos para sus medios de vida y su bienestar. Pone de relieve en cinco principios básicos: protección a lo largo del ciclo de vida de las personas, cobertura universal, apropiación nacional, financiación sostenible y equitativa, y participación y diálogo social (USP2030 2019).

RECUADRO 1.3: Necesidad de un gran impulso para extender la protección y poner fin al trabajo infantil



El trabajo infantil es una violación del derecho de todos los niños a la infancia y un incumplimiento del deber fundamental de todo Gobierno de proteger a los niños. Desde el año 2000, durante casi dos decenios, el mundo había realizado progresos constantes en la reducción del trabajo infantil, pero en los últimos años, los conflictos, las crisis y, desde 2020, la pandemia de COVID-19, han sumido a más familias en la pobreza y han obligado a millones de niños más a trabajar. En la actualidad, 160 millones de niños siguen trabajando, algunos desde los 5 años, es decir, casi uno de cada diez niños en todo el mundo trabaja (OIT y UNICEF 2021).

Es razonable afirmar que la mayoría de los niños que trabajan carecen de protección social. Esto significa que hasta el 10 por ciento de los 1 500 millones de niños de 0 a 15 años (por debajo de la edad legal de trabajar) que no están cubiertos efectivamente por la protección social se ven obligados a trabajar. Casi la mitad de estos niños realizan trabajos peligrosos que pueden causar lesiones físicas y daños emocionales. Esto es moralmente inaceptable y estratégicamente carente de visión de futuro. Los niños que asisten a la escuela y no trabajan tienen más posibilidades de desarrollar su propio potencial, lo que a su vez contribuye a romper los ciclos intergeneracionales de

pobreza y apoya el crecimiento económico sostenible.

RECUADRO 1.3 /continuación

Las nuevas pruebas recopiladas por la OIT y el UNICEF (2022) han confirmado las evaluaciones anteriores de que la protección social es un poderoso instrumento para combatir el trabajo infantil (OIT 2013). Considerando el periodo comprendido entre 2010 y la actualidad, este nuevo informe ha identificado 62 estudios que abarcan 47 programas diferentes. De estos estudios, 37 (60 por ciento) constatan reducciones inequívocas en la participación de los niños en actividades productivas (actividades económicas y/o tareas domésticas) (OIT y UNICEF 2022).

Sin embargo, el presente estudio muestra que las características del diseño de las políticas de protección social son muy importantes, y que la demanda de trabajo infantil puede aumentar en los casos en que las políticas de protección social impulsan las inversiones de los hogares en activos productivos si no existen medidas de mitigación (OIT y UNICEF 2022). Evitar esta consecuencia imprevista no consiste en negar a los hogares la oportunidad de aumentar su actividad económica. Por el contrario, la protección social y otras medidas para mejorar los medios de subsistencia deberían complementarse con inversiones en una escolarización de buena calidad y ayudas para el cuidado de los niños, que pueden contribuir a garantizar que los menores, especialmente las niñas, no se vean obligados a asumir el trabajo que antes realizaban sus padres.

Proporcionar a las familias prestaciones económicas de protección social, como las prestaciones por hijo a cargo, para ayudarles a capear las crisis puede contribuir a reducir estrategias negativas de afrontamiento, como el trabajo infantil y el matrimonio precoz. Los datos disponibles más recientes también muestran que es fundamental crear sistemas integrados de protección social. Reducir el trabajo infantil será más fácil si los países cuentan con un sistema de protección social que ofrezca prestaciones integrales y adecuadas en las distintas fases de la vida y las diferentes contingencias, desde las prestaciones familiares y por hijo a cargo, las prestaciones por discapacidad, las prestaciones de maternidad y desempleo hasta las pensiones de vejez, pasando por la protección de la salud. Además, invertir más en protección social para cerrar las brechas de protección de la infancia ayudará a millones de niños a hacer realidad su derecho a ser niños. Esto significa dar prioridad a las prestaciones por hijo a cargo, así como extender la protección social a los 2 000 millones de trabajadores de la economía informal, apoyando así su transición de la economía informal a la formal y eliminando el terrible dilema al que se enfrentan muchos padres: correr el riesgo de que los miembros del hogar sufran privaciones múltiples y una disminución del bienestar, o recurrir al trabajo infantil, con todos sus efectos adversos sobre los niños, sin que ello saque a las familias de la pobreza.

Este informe ofrece recomendaciones sobre el refuerzo de los planes y programas de protección social para la reducción y eliminación del trabajo infantil, incluidas sus peores formas, con el fin de acabar con la lacra del trabajo infantil y erradicarlo del mundo de forma permanente. Por tanto, los responsables de las políticas deberían:

- ▶ **Recurrir a regímenes de protección social universales e inclusivos**, que pueden aumentar la cobertura y la aceptación de las prestaciones limitando los errores de exclusión, reduciendo la estigmatización y la vergüenza, así como la complejidad de los procedimientos, y, por tanto, disminuyendo los obstáculos relacionados con el costo de las transacciones y el costo de las oportunidades.
- ▶ **Aplicar diseños que tengan en cuenta a los niños** y consideren las repercusiones potenciales en términos de trabajo infantil, en los diferentes sectores en los que trabajan niños. Ello puede incluir la sensibilización acerca de los derechos de los niños o el suministro de información sobre los peligros relacionados con el trabajo infantil. La combinación de mensajes positivos sobre la importancia de promover la educación por encima del trabajo puede marcar la diferencia.
- ▶ **Velar tanto por la adecuación como por la previsibilidad de las prestaciones de protección social**. Esto es fundamental para generar efectos protectores en el trabajo infantil. Fijar niveles adecuados de prestaciones significa tener en cuenta el tamaño del hogar y el número de hijos, adaptar los importes de las transferencias en función de contextos como los precios y los salarios locales y revisarlos para tener en cuenta la inflación. Los pagos regulares permiten unos ingresos previsibles y la toma de decisiones a largo plazo, incluida la realización de inversiones productivas, que aseguran el futuro, también para los niños en riesgo de trabajo infantil.

RECUADRO 1.3 /continuación

- **Combinar los regímenes de protección social con intervenciones complementarias y dotadas de recursos en los sectores de la educación y la salud.** Esto es especialmente importante en contextos humanitarios, o cuando los servicios pueden ser deficientes o la oferta tiene dificultades para satisfacer la demanda. Por ejemplo, cuando faltan instalaciones educativas o éstas son de baja calidad, los hogares pueden carecer de incentivos suficientes para invertir las prestaciones en metálico en oportunidades educativas (OIT y UNICEF 2022). Por tanto, las prestaciones familiares y por hijo a cargo son fundamentales para que los niños puedan ir a la escuela y reciban una educación adecuada. Sin embargo, esto presupone intervenciones del lado de la oferta, como más escuelas de calidad, junto con inversiones del lado de la demanda. Además, los riesgos de exclusión asociados a las prestaciones condicionadas a la escolarización pueden mitigarse añadiendo mensajes sobre la relevancia de la educación. Los datos de las transferencias no sujetas a condiciones muestran que ello también se asocia con mejores resultados en términos de trabajo infantil y escolarización (OIT y UNICEF 2022).

RECUADRO 1.4: El papel potencial de la protección social en la prevención del trabajo forzoso de los niños y en el apoyo a las víctimas

La protección social puede ayudar a limitar el riesgo de violaciones tan atroces de los derechos de los niños como la explotación sexual comercial y la trata, así como la participación en actividades ilícitas, todo lo cual suele considerarse trabajo forzoso. Sin embargo, aunque aún queda mucho por estudiar, existe un gran potencial para que la protección social desempeñe una función preventiva y correctiva en la lucha contra el trabajo forzoso, especialmente si se diseña teniendo más en cuenta este último (Eckstein 2022; Howard 2019). La Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014¹ (núm. 203) de la OIT reconoce el papel de la protección social como instrumento para suprimir el trabajo forzoso y subraya que las medidas de prevención y protección también deben tener en cuenta a los niños.

La magnitud del trabajo forzoso es sobrecogedora y exige un serio esfuerzo político para combatirlo. Según las últimas estimaciones, hay un total de 27,6 millones de personas en situación de trabajo forzoso, de las cuales el 12 por ciento, es decir, 3,3 millones, son niños. De los 3,3 millones de niños sometidos a trabajos forzados, 1,7 millones lo están a explotación sexual comercial, 1,3 millones a trabajos forzados en otros sectores económicos y 0,3 millones a trabajos forzados impuestos por las autoridades estatales (OIT, OIM y Walk Free 2022). El trabajo forzoso infantil constituye uno de los componentes del trabajo infantil, que la comunidad internacional—a través de la meta 8.7 de los ODS—se ha comprometido a erradicar para 2025.

No cabe duda de que unas prestaciones económicas de protección social adecuadas para los grupos vulnerables pueden reducir la necesidad de que los hogares pobres y con problemas de crédito recurran a prestamistas sin escrúpulos, evitando a su vez situaciones en las que los niños tengan que trabajar para pagar las deudas contraídas por sus padres, o en las que los niños tengan que trabajar junto a sus padres en situaciones de servidumbre por deudas, a menudo vinculadas a crisis y a desplazamientos. El enfoque preventivo del trabajo forzoso sugiere que la creación de sistemas integrales de protección social que proporcionen un apoyo adecuado debería servir para desplazar y reducir la necesidad de pedir prestado, y por tanto de realizar trabajos en régimen de servidumbre.

Si bien es crucial centrar los esfuerzos en la intervención *ex ante*, también lo es la protección social de los supervivientes del trabajo forzoso. Proporcionar acceso a los sistemas generales de protección social es esencial; igual de crítico es el acceso a prestaciones y servicios sociales específicos para los niños víctimas del trabajo forzoso o dependientes de víctimas adultas (Corbanese y Rosas 2020). El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, paga una prestación especial por hijo a cargo de 40,85 libras esterlinas (46 dólares de los Estados Unidos) a la semana por cada hijo a cargo de víctimas de trabajo forzoso, además de otras ayudas de protección social y una serie de servicios sociales (Gobierno del Reino Unido 2022b). Garantizar una protección social adecuada y a más largo plazo, combinada con el acceso legal a un trabajo decente para quienes superan la edad mínima para trabajar, puede reducir la probabilidad de que los niños vulnerables caigan en el trabajo forzoso y ayudar a los niños víctimas y a sus familias a salir de él de forma permanente.

1 Véase la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203).

Para que la protección social tenga más en cuenta las necesidades de los niños y evitar efectos adversos no deseados en ellos, las intervenciones de protección social deberían respetar los principios enunciados en la Declaración conjunta sobre la promoción de la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños, adoptada en 2009 por una coalición de organismos de las Naciones Unidas, organismos donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales internacionales (véase el recuadro 1.5).

Garantizar los derechos de los niños a la seguridad social y a un nivel de vida, salud, nutrición, educación

y cuidados adecuados, así como cumplir la Agenda 2030, no es posible sin un marco político propicio que dé prioridad a las necesidades de los niños. Las normas internacionales relativas a las prestaciones familiares y por hijos a cargo (véase el recuadro 2.1) son un componente importante de este marco político. Un enfoque de la protección social que tenga en cuenta a los niños y esté basado en los derechos, y que se base en las normas internacionales de seguridad social, puede ayudar a los responsables de las políticas a atender las necesidades y los derechos de los niños y a no perjudicar la situación de las familias con hijos.

RECUADRO 1.5: Principios básicos de una protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños

La Declaración conjunta sobre la promoción de la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños establece siete principios (DfID et al. 2009) como base para lograr una protección social que tenga en cuenta las necesidades de los niños: a saber, evitar las consecuencias negativas en los niños y reducir o mitigar los riesgos sociales y económicos que afecten directamente las vidas de los menores; cuando se trate de niños en peligro, intervenir lo antes posible; tener en cuenta las vulnerabilidades y los riesgos específicos de los niños según su edad y género durante todo su ciclo de vida; mitigar los efectos de los traumas, la exclusión y la pobreza en los núcleos familiares; tomar medidas extraordinarias para prestar asistencia a los niños especialmente vulnerables o excluidos; prestar atención a los mecanismos y las dinámicas intrafamiliares que puedan afectar la manera en que se atienden las necesidades de los niños, y tener en cuenta las voces y opiniones de los niños, niñas y jóvenes, así como de sus cuidadores, en lo que concierne a la comprensión y el diseño de los sistemas y programas de protección social.

Esta falta de consideración de las necesidades de los niños durante la respuesta de protección social a la COVID-19, tal como se analiza en la sección 2.2 (véase el recuadro 2.5), subraya la necesidad de que los Gobiernos y la comunidad mundial apliquen mejor estos principios en su intento de crear sistemas de protección social más sólidos y que tengan en cuenta las necesidades de los niños durante las pandemias y después de ellas.

Fuente: DfID (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido), HelpAge International, Hope & Homes for Children, Institute of Development Studies, Organización Internacional del Trabajo, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Save the Children UK, PNUD, UNICEF y Banco Mundial. 2009. «Declaración conjunta sobre la promoción de la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños» Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/5031_0.pdf



2



Situación de la protección social de los niños

Esta sección se centra específicamente en las prestaciones familiares y por hijo a cargo como principal instrumento de protección social que cubre a los niños. Sin embargo, la protección social de la infancia no solo depende de las prestaciones familiares y por hijo a cargo. Más bien depende del paquete completo de protección social que reciben las familias, incluidas las prestaciones para adultos en edad de trabajar y las prestaciones para personas de edad, así como del acceso a la atención de salud y a políticas favorables a la familia (y otros servicios sociales). Siempre que existan brechas en la protección a lo largo del ciclo de vida, ello repercutirá también en los niños. Si un cuidador pierde su trabajo o enferma y no tiene prestaciones por desempleo o enfermedad, ello tiene un efecto adverso en los ingresos totales del hogar y potencialmente un impacto negativo en los niños. Por este motivo, la OIT y el UNICEF hacen hincapié en un enfoque de la protección social basado en el ciclo de vida, lo que puede asegurar la existencia de sistemas

de protección social que tengan en cuenta a los niños y a sus familias y hagan realidad todos los derechos y el potencial innato de los niños (véase el recuadro 2.1).

2.1 Tipos de regímenes de protección social de la infancia y la familia, y otras políticas relativas a la familia

Los regímenes de protección social de la infancia y la familia son un elemento clave de una política familiar global, y pueden alinearse con múltiples objetivos nacionales e internacionales para las familias y los niños, así como para el desarrollo social. Por ejemplo, es esencial para la consecución de los ODS (en particular el ODS 1 de poner fin a la pobreza y el ODS 2 de reducir a cero el hambre en el mundo, pero también los ODS



Siempre que existan brechas en la protección a lo largo del ciclo de vida, ello repercutirá también en los niños.

relativos a la salud y la educación (ODS 3 y ODS 4) y la igualdad de género (ODS 5), así como el ODS 8 (específicamente la meta 8.7 de poner fin al trabajo infantil) y el ODS 10 de reducción de las desigualdades) que los planes y programas de protección social lleguen a todas las familias con hijos.

La mayoría de los niños de todo el mundo vive en entornos familiares y, en última instancia, depende

de sus familias para garantizar su bienestar⁶. En consecuencia, el bienestar familiar es un elemento determinante del bienestar infantil, y se puede recurrir a una serie de instrumentos públicos de política familiar para conseguir mejorar la seguridad del ingreso y el bienestar infantil a lo largo de la vida del niño. Entre ellos figuran los siguientes (véase el gráfico 2.1):

RECUADRO 2.1: Normas internacionales relativas a las prestaciones familiares y por hijo a cargo

El marco normativo de las Naciones Unidas contiene varias disposiciones que detallan los diversos derechos de los niños que forman parte de su derecho a la protección social. Entre ellos figuran el derecho humano a la seguridad social, teniendo en cuenta los recursos y circunstancias del niño y de las personas responsables de su manutención¹; el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar del niño, y el derecho a cuidados y asistencia especiales². La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño estipula que «los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional» (artículo 26). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige además a los Estados que den la mayor protección y asistencia posibles a la familia, especialmente en lo que respecta al cuidado y la educación de los hijos a su cargo (artículo 10.1).

Como complemento de los instrumentos de derechos humanos, las normas internacionales de seguridad social también forman parte del marco normativo de las Naciones Unidas proporcionando orientaciones específicas sobre cobertura, adecuación y principios políticos fundamentales en el núcleo de un enfoque basado en los derechos. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, establece normas mínimas para la concesión de prestaciones familiares (o por hijo a cargo) en forma de prestaciones monetarias periódicas, prestaciones en especie (incluidos alimentos, vestido o vivienda) o una combinación de ambas (parte VII).

La Recomendación sobre los pisos de protección social de la 2012 (núm. 202) hace hincapié en la universalidad de la protección, estableciendo que todos los niños deberían tener acceso al menos a un nivel básico de seguridad social, incluido el acceso a la atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, permitiendo el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios, que deberían permitir una vida con dignidad. Las garantías básicas de seguridad social del nivel mínimo de protección social definido a nivel nacional deberían aplicarse por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional y a las obligaciones internacionales vigentes (párrafo 6), en particular en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos pertinentes. La Recomendación núm. 202, que representa un enfoque basado en los derechos y muy centrado en los resultados, contempla una amplia gama de instrumentos políticos para lograr la seguridad del ingreso para los niños, incluidas las prestaciones familiares y por hijo a cargo (el tema central de este informe), como parte de una cartera más amplia de intervenciones.

1 Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 22; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, artículo 9; Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 1989, artículo 2.
2 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25,1) y 2).

6 Los niños que viven fuera del entorno familiar, incluidos los que viven en un entorno institucional, suelen ser los más vulnerables. Si bien las medidas de protección social pueden contribuir a la realización de sus derechos, también son esenciales las medidas de protección de la infancia, como la desinstitucionalización y la prestación de servicios de cuidados comunitarios.

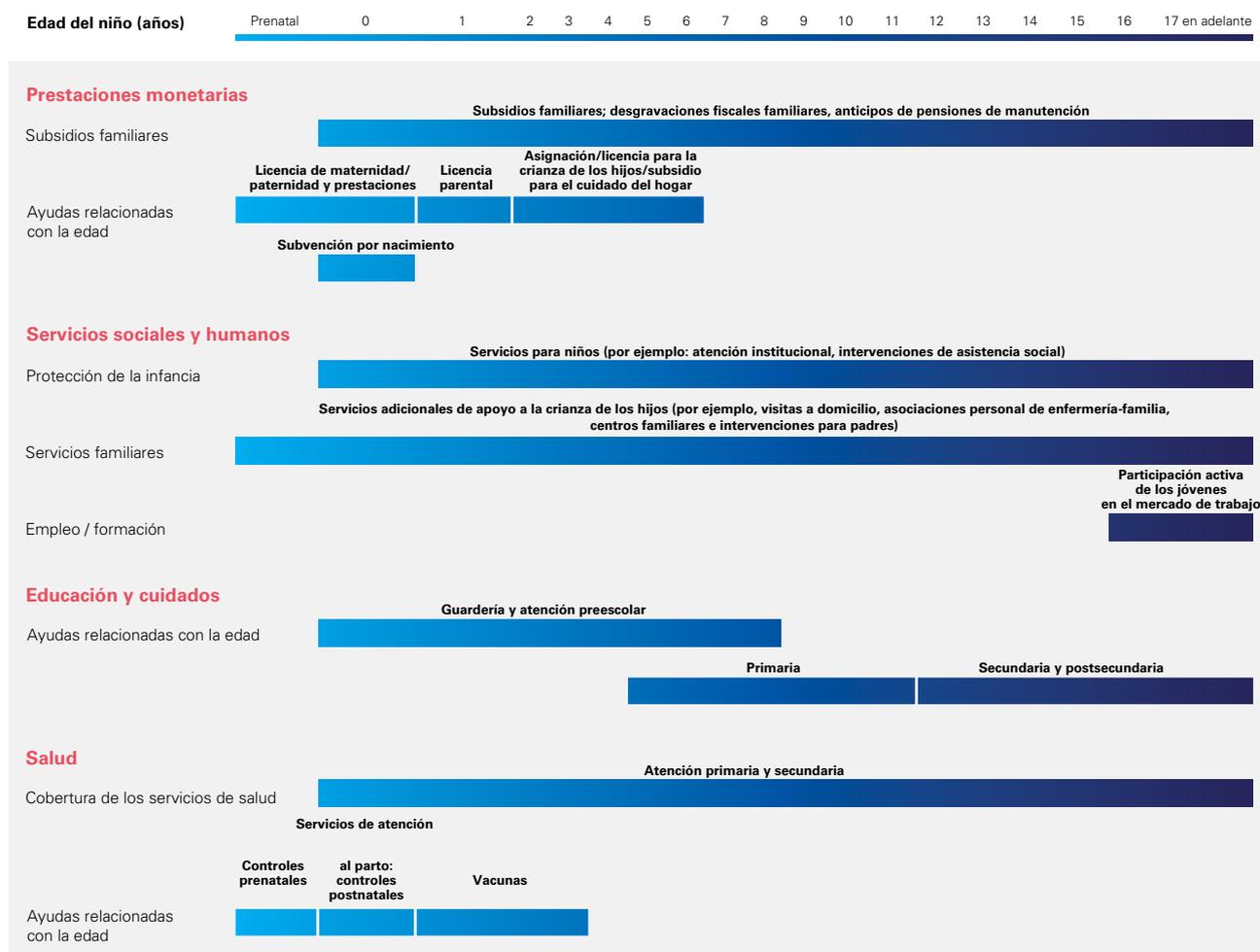
RECUADRO 2.1 /continuación

Los Gobiernos, los interlocutores sociales, las organizaciones internacionales, los socios para el desarrollo, los actores de la sociedad civil y otras partes interesadas deberían basarse en este marco normativo acordado internacionalmente para garantizar que las prestaciones familiares y por hijo a cargo de los países se desarrollen a lo largo de las líneas de un enfoque que siga el camino correcto (véase la sección 5). Además, este marco proporciona información valiosa para aplicar a la protección social un enfoque basado en el ciclo de vida que sea convenientemente holístico, integral y adecuado para abordar todos los derechos del niño.

- ▶ **Prestaciones monetarias para garantizar los ingresos desde el nacimiento hasta la edad adulta.** Estas prestaciones familiares o por hijo a cargo pueden ser universales o específicas, estar sujetas a condiciones o no estarlo, ser contributivas o no contributivas / estar financiadas con impuestos, o ejecutarse a través de bonificaciones fiscales para las familias con hijos; pueden adoptar la forma de desgravaciones y créditos fiscales, y pagarse específicamente a determinados tipos de familias (familias monoparentales) o a hijos con características específicas (por ejemplo, prestaciones por discapacidad). Para más información sobre los enfoques de diseño preferidos para las prestaciones monetarias, véase el recuadro 4.3.
- ▶ **Prestaciones de protección social para los cuidadores de bebés o de niños no escolarizados o con necesidades específicas.** Prestaciones ofrecidas a madres, padres y otros cuidadores, inclusive durante licencias en relación con un hijo a cargo (por ejemplo, prestaciones como las licencias de maternidad, paternidad o parentales y otras prestaciones como licencias para el cuidado de los hijos en caso de enfermedad) o prestaciones para garantizar el acceso a dichas prestaciones, como guarderías asequibles o gratuitas.
- ▶ **Acceso a los servicios pertinentes durante el periodo preescolar.** Acceso efectivo a los servicios pertinentes, como atención de salud familiar (materno-infantil), educación y guarderías.
- ▶ **Prestaciones/servicios de preparación para la escuela y durante la edad escolar.** Alimentación en la escuela⁷, programas de vacunación o salud y otras transferencias en especie como uniformes escolares gratuitos, libros de texto y atención extraescolar.
- ▶ **Servicios de apoyo a la protección de la infancia y servicios familiares generales.** Incluye intervenciones de trabajo social, centros familiares, servicios para padres y servicios de empleo para padres y jóvenes.
- ▶ **Prestaciones/servicios cuando las familias tienen necesidades específicas.** Las prestaciones de protección social que no se dirigen explícitamente a los niños, como las pensiones sociales o las prestaciones de desempleo, pueden tener claros beneficios para los niños si protegen a las familias (UNICEF 2019). En este sentido, el gráfico 2.1 es distinto del gráfico 2.7, ya que este último se centra en la protección social que tiene en cuenta a los niños a lo largo de toda la vida de otros miembros del hogar; se trata de una protección que también pueden beneficiar a los niños.

⁷ Los programas de comidas escolares son la forma más común de prestaciones en especie: la mitad de los niños en edad escolar (388 millones) almuerzan cada día en la escuela en al menos 161 países, y esta cifra ha aumentado un 36 por ciento desde 2013 en los países de ingreso bajo (PMA 2020).

► **GRÁFICO 2.1** Amplia gama de políticas familiares públicas disponibles para mejorar la seguridad del ingreso y el bienestar de los niños a lo largo de su vida



Notas: Cada una de las cuatro categorías principales de políticas familiares y por hijo a cargo de la columna de la izquierda se divide en categorías de prestaciones monetarias o cuasi monetarias y servicios/licencias que, a su vez se dividen en intervenciones que tienen en cuenta la edad y actuaciones con cobertura a lo largo de la vida del niño.

Fuente: Adaptado de Richardson (2015) y Richardson, Harris y Hudson (2023).

Los regímenes de prestaciones monetarias familiares y por hijo a cargo constituyen un elemento importante de los sistemas nacionales de protección social y desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar la seguridad del ingreso de las familias. Los gráficos 2.2 y 2.3 ofrecen una visión general de las características tipológicas de este tipo de regímenes en todo el mundo en función de la cobertura legal prevista. La cobertura legal difiere de la cobertura efectiva, que se resume en los gráficos 2.5 y 2.6 (véase la sección 2.4). Estos gráficos intentan ofrecer una estimación de la protección social real que reciben los beneficiarios. Qué niños deberían ser atendidos es una cuestión que también se aborda en múltiples acuerdos internacionales (véase el recuadro 2.1). Tanto la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como los ODS han establecido el principio de no discriminación, lo que significa que ningún niño queda excluido, y hacen hincapié en que la cobertura

efectiva debe ser universal, independientemente de la nacionalidad. En cuanto a la duración de las prestaciones, el Convenio núm. 102 de la OIT establece que las prestaciones familiares deben concederse al menos hasta el final de la escolaridad obligatoria, pero la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT sugiere que las prestaciones familiares se concedan mientras el niño reciba educación o formación profesional a tiempo completo y no perciba unos ingresos adecuados a tenor de lo dispuesto en la legislación nacional (OIT 2011).

Los gráficos 2.2 y 2.3 muestran los distintos tipos de regímenes de prestaciones monetarias periódicas familiares y por hijo a cargo que funcionan en todo el mundo. En más de uno de cada tres (66) de los 183 países o territorios sobre los que se dispone de datos no existen prestaciones familiares o por hijo a cargo establecidas por ley, aunque es posible

que en estos países sigan existiendo regímenes no obligatorios, no contributivos y sujetos a comprobación de los recursos. De los 117 países que cuentan con prestaciones periódicas familiares o por hijo a cargo establecidas por la legislación, 31 tienen regímenes contributivos de seguridad social familiares y por hijo a cargo, principalmente para los trabajadores del sector formal. Cuarenta y cinco países tienen prestaciones no

contributivas sujetas a comprobación de los recursos que tienden a cubrir solo a una pequeña parte de la población. Estudios realizados han demostrado que algunas de estas prestaciones sujetas a comprobación de los recursos adolecen de grandes errores de exclusión, y no cubren a las familias vulnerables (Kidd y Athias 2020; Kidd, Gelders y Bailey-Athias 2017; ODI y UNICEF 2020).

► **GRÁFICO: 2.2 Protección social de los niños y las familias (prestaciones monetarias) previstas en la legislación, por tipo de régimen, 2023 o año más reciente con datos disponibles**

Por motivos técnicos, este gráfico no está disponible temporalmente.

Consulte **las tablas estadísticas** de este informe y **la Base de datos mundial** sobre protección social para obtener información actualizada.

PUH (26 países/territorios)

PCUH: cobertura limitada por edad (3 países/territorios)

PCUH: sujeta a comprobación de los recursos (9 países/territorios)

PCUH: prestaciones coordinadas de seguridad social y financiadas con cargo a impuestos (4 países/territorios)

Otras prestaciones por hijo a cargo (75 países/territorios)

Sin prestaciones económicas nacionales familiares o por hijo a cargo establecidas en la legislación (66 países/territorios)

No hay datos

Nota: PUH (prestación universal por hijo a cargo)

PCUH (prestación cuasi universal por hijo a cargo)

Fuentes: OIT, Base de datos sobre protección social, datos basados en encuestas de seguridad social, datos de la AISS, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT, y fuentes nacionales.

Cuarenta y dos países han alcanzado⁸ la cobertura universal de las prestaciones familiares y por hijo a cargo o están cerca de alcanzarla. Aunque la cobertura universal tiene importantes efectos de reducción de la pobreza, su ventaja absoluta reside en su papel de «optimización del bienestar» al garantizar los derechos de los niños (véase el recuadro 4.1).

Veintiséis países en total proporcionan PUH, como Bélgica, Lituania, Montenegro y Polonia, que han adoptado PUH completas establecidas en la legislación

nacional desde el último informe conjunto OIT-UNICEF de 2019 (véanse los recuadros 2.2 y 4.1)⁹.

Otros 16 países conceden prestaciones familiares obligatorias que comparten algunas de las características de las PUH, pero no cumplen todos sus criterios, por lo que pueden denominarse «PCUH» (véase el recuadro 2.2). Tres países ofrecen prestaciones limitadas por edad durante un periodo limitado. Aunque dejan sin acceso a un número significativo de niños de 0 a 18 años, siguen considerándose PCUH, ya que son un

⁸ Incluye veintiséis países con PUH, tres países con PCUH a corto plazo y limitadas por edad, nueve países con PCUH sujetas a comprobación de los recursos y cuatro países con regímenes mixtos coordinados de PCUH.

⁹ El estatus legal es importante en esta delimitación de lo que constituye una PUH, por razones de sostenibilidad y consideraciones de cobertura nacional.

ejemplo importante del principio de universalidad con la promesa de extenderse progresivamente, aunque con restricciones de edad. Se observa asimismo que la República de Corea no ha dejado de expandir sus PCUH a corto plazo, limitadas por edad, de 0 a 6 años en incrementos de un año a los niños de 0 a 8 años desde el último informe conjunto (OIT y UNICEF 2019).

- Además, nueve países cuentan con regímenes sujetos a comprobación de los recursos, e Italia añadió una

prestación de este tipo en 2021. Estos regímenes cumplen la mayoría de los criterios de las PUH y cubren a la gran mayoría de los hogares, incluidos los de clase media, pero excluyen intencionadamente a los hogares con ingresos muy elevados. Las PCUH sujetas a comprobación de los recursos pueden ser muy inclusivas y cubrir a la mayoría de los niños, a menudo el 80 por ciento o más (como en el Canadá y Mongolia¹⁰), pero no cubren totalmente al 100 por ciento de los niños.

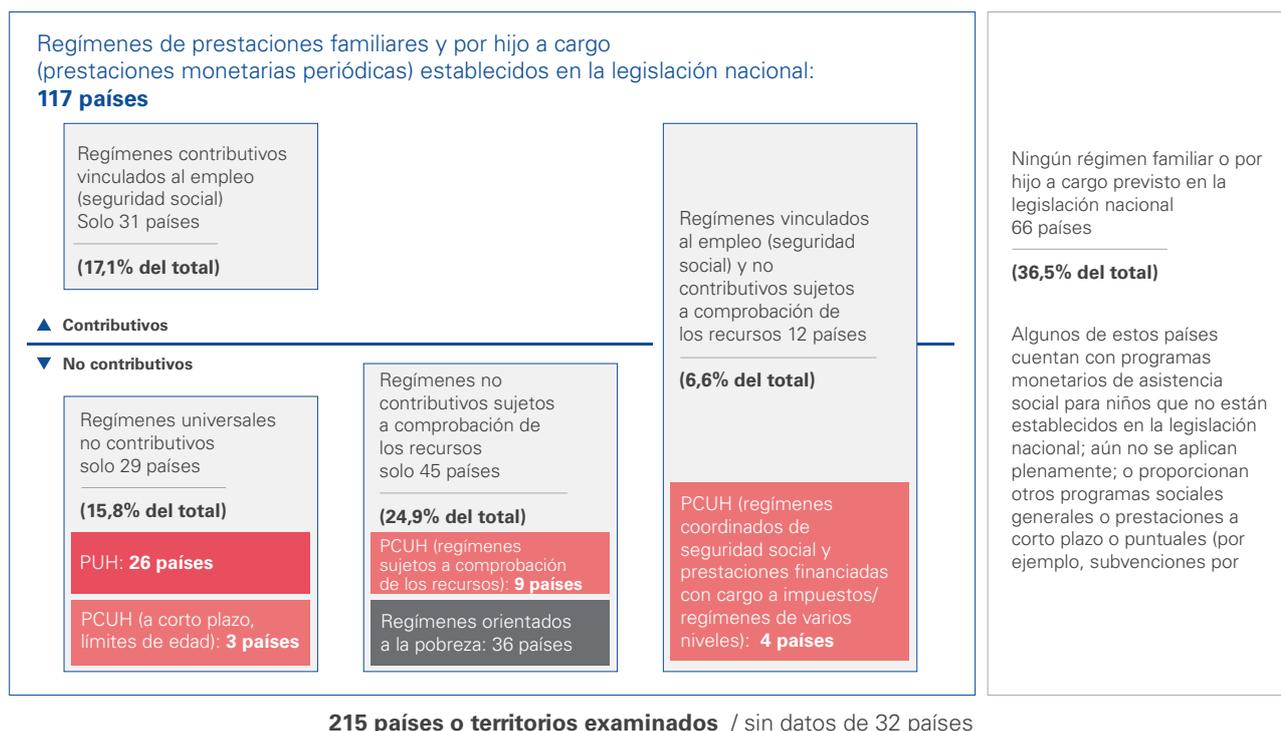


GRÁFICO 2.3 Visión general de los regímenes de prestaciones familiares y por hijo a cargo (prestaciones monetarias periódicas), por estatus de PUH y PCUH, 2023 o último año disponible

Notas: Los regímenes se definen únicamente en función de las características del niño o de las ayudas familiares, y no incluyen referencias a otras prestaciones relacionadas con la familia, como las subvenciones por nacimiento o las ayudas a la vivienda. Para consultar la lista completa de países, por régimen y fecha de referencia, véase el cuadro estadístico anexo. No hay datos sobre 32 de los países y territorios estudiados. Criterios utilizados para la clasificación de los países: PCUH (a corto plazo), las prestaciones son universales pero se abonan durante menos de diez años; PCUH (sujetas a comprobación de los recursos), son prestaciones sujetas a comprobación de los recursos con un umbral máximo de ingresos/recursos fijado en más del 200 por ciento del salario mínimo nacional; prestaciones orientadas a la pobreza, sujetas a comprobación de los recursos con un umbral mínimo de ingresos/recursos fijado en menos del 200 por ciento del salario mínimo nacional (quedan excluidas las familias más ricas). Cuando los datos son insuficientes para evaluar el estatus de cuasi-universalidad de las prestaciones por hijo a cargo, los países no se han clasificado.

Fuentes: OIT, Base de datos sobre protección social, datos basados en encuestas de seguridad social, datos de la AISS, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT, y fuentes nacionales.

Otro enfoque para lograr la cobertura universal consiste en combinar el seguro social y la prestación financiada con cargo a impuestos. Cuatro países combinan regímenes de seguridad social y regímenes no contributivos específicos o sujetos a comprobación de los recursos (véase el recuadro 2.2) para alcanzar la cobertura universal. Estos países tienen regímenes que muestran un alto grado de coordinación, garantizando que la mayoría de las personas que no tienen derecho

a una prestación de la seguridad social reciban una prestación no contributiva, logrando así la cobertura universal. Este enfoque se denomina régimen mixto coordinado de PCUH, aunque también se conoce como régimen «multinivel» (McClanahan y Barrantes 2021; McClanahan y Gelders 2019). Si bien la composición de los regímenes que integran estos enfoques basados en regímenes mixtos coordinados de PCUH puede variar, estos pueden alcanzar una progresividad y una

¹⁰ En 2020, las tasas de cobertura efectiva de los niños eran del 95 por ciento en el Canadá y del 85 por ciento en Mongolia. Debido a su considerable expansión en Mongolia durante la pandemia, las PCUH podrían clasificarse como universales y completas, ya que la tasa de cobertura efectiva en 2022 es del 99,3 por ciento (Gobierno de Mongolia 2022). Sin embargo, para poder comparar las tasas efectivas, en el informe se han utilizado las tasas de 2020. Ello explica su clasificación como PCUH sujetas a comprobación de los recursos en la sección 2.1

RECUADRO 2.2: ¿Qué son las PUH y las PCUH? ¿Qué países disponen de este tipo de prestaciones?

Las PUH se pagan de forma periódica (es decir, mensual, trimestral o semestralmente, y en algunos casos anteriores, anualmente) como transferencia monetaria o fiscal, al cuidador principal de los hijos a cargo menores de 18 años¹, durante un mínimo de diez años. La razón de esta clasificación es que diez años constituyen un periodo significativo y más de la mitad de la infancia. Por lo general, estos regímenes se financian íntegramente con cargo a los impuestos generales. Una PUH cubriría a cada hijo hasta los 18 años, o más si cursa estudios o recibe formación (véase OIT y UNICEF, de próxima publicación). La mayoría de las PUH se encuentran en países de ingreso alto, a excepción de Libia, Panamá y Suriname.

Veintiséis países o territorios: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca², Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia³, Groenlandia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Libia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Panamá⁴, Polonia, Qatar⁵, Rumania, Suecia y Suriname.

PCUH

- ▶ Las **PCUH de corta duración, sujetas a límites de edad**, se pagan durante un período determinado de la vida del niño (por ejemplo, a todos los niños de 0 a 3 años):

Tres países: 0 a 3 años en Belarús, 0 a 8 años en la República de Corea y 0 a 3 años en Ucrania.

- ▶ Las **PCUH sujetas a comprobación de los recursos** cubren a la gran mayoría de los hogares y excluyen principalmente a los de ingreso alto, cubriendo por consiguiente a la gran mayoría de la población infantil (las prestaciones se reducen gradualmente para los hogares de ingreso más alto y la transferencia se recupera a través del sistema fiscal).

Nueve países: Australia, Canadá, Chipre, Islandia⁶, Italia, Mongolia, Nueva Zelanda, Portugal y Reino Unido.

- ▶ Los **regímenes mixtos coordinados de PCUH⁷** combinan regímenes de seguridad social (contributivos) y regímenes no contributivos sujetos a comprobación de los recursos para lograr una cobertura universal o cuasi universal de los niños:

Cuatro países: Argentina, Japón, Liechtenstein y Suiza.

- 1 De las 26 PUH, 13 se abonan para jóvenes de 18 años o más (desde los 20 hasta los 25 años) si están cursando estudios superiores o formación profesional, o si tienen una discapacidad grave.
- 2 Dinamarca concede una prestación por hijos de 0 a 18 años (børne- og ungeydelsen) a los cuidadores que sean contribuyentes registrados en el país. La cuantía estándar de la prestación por hijo a cargo disminuye gradualmente y se reduce en un 2 por ciento de la cuantía de los ingresos anuales superiores a 828 100 coronas danesas. Se trata de un umbral de ingresos alto, equivalente a 115 551 dólares de los Estados Unidos, y, dado el elevado nivel de formalidad del mercado de trabajo y las tasas de participación en la fuerza de trabajo, cubre a la inmensa mayoría de los niños. Las familias de refugiados con permiso de residencia también pueden optar a la ayuda.
- 3 Francia está incluida en los países con PUH al no imponer ningún límite de ingresos.
- 4 Panamá impone una estricta para poder beneficiarse de la PUH, a saber, la asistencia a la escuela y el desempeño escolar.
- 5 Se paga un bono anual de educación de hasta 28 000 riyales (7 692 dólares) en dos plazos por cada curso académico a todos los estudiantes matriculados en un centro público o privado desde la escolarización en la educación primaria hasta el final de la educación secundaria. Esta cantidad sustancial funciona efectivamente como una PUH dado que, según los datos más recientes, la escolarización neta supera el 94 por ciento.
- 6 En Islandia, las prestaciones por hijo a cargo se reducen por completo cuando los ingresos son muy elevados, lo que las convierte en PCUH (es decir, pierden un 4 por ciento a medida que se reducen, por lo que su reducción es lenta y, por tanto, su cobertura es elevada).
- 7 Para este tipo de régimen se prefiere el término «régimen mixto coordinado», ya que implica que, para que sea eficaz, debe haber un alto grado de coordinación. La utilización de otros términos como «multinivel» o «sistema mixto» para denominar dicho enfoque no capta suficientemente el grado de coordinación que se requiere.

Fuentes: OIT, Base de Datos Mundial de Protección Social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; datos de la AISS, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT; fuentes nacionales.

cobertura equivalentes a las logradas por los regímenes completos de PUH.

Esta diferencia entre las definiciones de las PUH y las tres categorías de PCUH tiene por objeto generar una tipología clara y aclarar los distintos enfoques

de las prestaciones que son universales o aspiran a serlo (cuasi universales). Esta tipología tiene un valor heurístico y analítico, ya que ayuda a mejorar el conocimiento de la provisión de protección social para los niños en el mundo. Además, para países concretos, señala áreas de prestación de protección

social a la infancia en las que puede haber posibilidades de reformas específicas o de expansión de formas diferentes y progresivas.

Más allá de estas medidas universales o cuasi universales previstas por la legislación, hay muchos avances prometedores respecto de las prestaciones por hijo a cargo, ya sea como programas amplios, no establecidos por ley y no contributivos adoptados en Somalia y la República Unida de Tanzania, por ejemplo, o como regímenes establecidos por ley y sujetos a comprobación de los recursos que se están volviendo gradualmente más inclusivos y tienen en cuenta cada vez más las necesidades de los niños. Es el caso de las prestaciones por hijos a cargo en países como Georgia, Nepal, Tailandia, Túnez y Uzbekistán (véase la sección 3.1).

Esta sección se ha centrado en los regímenes previstos en la legislación nacional, ya que suelen ser más estables en términos de financiación y marcos institucionales, y proporcionan derechos legales a las personas y los hogares que reúnen los requisitos, garantizando la protección como derecho. Además de estos regímenes, muchos países tienen una variedad de programas no establecidos en la legislación que proporcionan ayudas monetarias o en especie a los niños necesitados, a menudo limitados a ciertas regiones o distritos y normalmente diseñados en respuesta a crisis humanitarias u otras circunstancias

de fomento de resultados positivos relacionados con el bienestar infantil. Un área importante de la programación es la conexión de las transferencias monetarias con la información, los conocimientos y los servicios (lo que a menudo se denomina *cash-plus*). Estos programas *cash-plus* son un punto de acceso fundamental a los vínculos del sistema que ayudan a abordar los diversos retos a los que se enfrentan los niños y las familias. Mientras que los programas *cash-plus* crean vínculos directos a nivel de programa, en otros casos la complementariedad se garantiza mediante políticas coordinadas. Asegurar el acceso a las prestaciones monetarias de protección social junto con el acceso universal a la atención de salud y a otros servicios sin dificultades es de vital importancia para maximizar y mantener los efectos de las transferencias monetarias, especialmente en los resultados multisectoriales, así como para superar las desigualdades y fomentar la inclusión social, especialmente de los niños de familias marginadas. Estos vínculos fundamentan el desarrollo de un enfoque sistémico de la protección social (UNICEF 2019).

La cobertura sanitaria universal y la protección social universal están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente (Bayarsaikhan, Tessier y Ron 2022). La protección social de la salud es un elemento clave de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, y un importante refuerzo contra la pobreza y la vulnerabilidad. Al mismo tiempo, otras partes de los sistemas de protección social pueden repercutir en los determinantes sociales de la salud, que a su vez pueden influir en los factores que impulsan la pobreza infantil (OIT 2020d, 2021a). Sin protección social de la salud, las enfermedades, la muerte prematura o incluso el embarazo y el parto pueden ejercer presión económica sobre los hogares de dos maneras: reduciendo temporalmente la capacidad de ingresos de las personas e imponiendo al presupuesto familiar costos añadidos e imprevistos relacionados con la salud. Por ejemplo, aunque los costos relacionados con la salud incluyen los costos sanitarios, también incluyen costos de transporte (en el caso de las zonas rurales) o costos de nutrición (por ejemplo, tratamiento o necesidades dietéticas específicas). Sin embargo, la cobertura de la protección social de la salud no es todavía una realidad universal. Mientras que más del 60 por ciento de la población mundial está protegida por un régimen de protección social de la salud, esta proporción es solo del 34 por ciento y del 16 por ciento en los países de ingreso mediano

La cobertura sanitaria universal y la protección social universal están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente.

atípicas. Se proporcionan a través del Gobierno, o con el apoyo de organismos de la Naciones Unidas, asociados para el desarrollo u organizaciones no gubernamentales o benéficas.

2.1.1 Combinación de las prestaciones monetarias y el acceso a la protección social de la salud de carácter universal y a los servicios públicos universales

Las medidas de protección social, incluidas las prestaciones monetarias y el acceso efectivo y sin dificultades a la atención de salud, la nutrición, los servicios de atención infantil, la educación y otros servicios, se refuerzan mutuamente en términos

y bajo, respectivamente (OIT 2021a). La atención de la salud es un componente esencial de los sistemas de protección social que tienen en cuenta las necesidades de los niños y debería ser una prioridad para todos los responsables de las políticas

2.1.2 Protección social con perspectiva de género

El género y la edad determinan la forma en que las personas experimentan las oportunidades, las vulnerabilidades y los riesgos. Así, por ejemplo, en los entornos de ingreso más bajo, las adolescentes corren un mayor riesgo de matrimonio infantil, lo que dificulta su escolarización y asistencia a la escuela, y las mujeres adultas suelen tener menos recursos económicos para hacer frente a las crisis, ya sea en el hogar o en situaciones de emergencia más generales.

Existen datos concluyentes que prueban que la protección social puede marcar la diferencia en los riesgos específicos del ciclo de vida a los que se enfrentan las mujeres y las niñas, con regímenes contributivos y no contributivos que mejoran la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la nutrición, el ahorro, la inversión, la utilización de los servicios de atención de salud y la anticoncepción, así como la escolarización y la asistencia de las niñas a la escuela (Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social 2011; Bastagli et al. 2016; Davis et al. 2016). Estos programas también pueden contribuir a reducir los embarazos no deseados entre las jóvenes, los comportamientos sexuales de riesgo y la transmisión de infecciones de transmisión sexual. También hay pruebas de que la protección social puede ayudar a reducir la violencia de género y la violencia de pareja (UNICEF, Heart y UKAID 2022). Otros aspectos de la protección social, incluida la protección social de la salud, también son decisivos, ya que los regímenes no contributivos y contributivos aumentan el conocimiento y la utilización de los servicios de salud sexual, reproductiva y materna. Los programas de mercado de trabajo pueden mejorar no solo la participación en el empleo, sino también el ahorro y la propiedad de activos entre las mujeres que reciben prestaciones, así como la capacidad de obtener ingresos entre las jóvenes.

Las políticas de protección social también son muy alentadoras para mejorar la igualdad de género y hacer realidad los derechos de las niñas y las mujeres si se diseñan explícitamente para ello (véase el recuadro 8 en Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social 2011; Bastagli et al. 2016; Davis et al. 2016), por ejemplo abordando la división de género de los cuidados no

remunerados y el trabajo doméstico. Este potencial se reconoce claramente en los ODS (meta 5.4), que consideran las políticas de protección social como facilitadoras fundamentales de la igualdad de género. Sin embargo, la protección social debe ser mucho más receptiva si quiere abordar las desventajas estructurales a las que se enfrentan las mujeres y contribuir a un cambio transformador, garantizando la igualdad de acceso a una protección adecuada y la igualdad de oportunidades para participar plenamente en la vida social y económica.

Actualmente, la cobertura, la adecuación y la integralidad de la protección social en todo el mundo para, como mínimo, las mujeres y las jóvenes en edad de trabajar, van a la zaga de las que disfrutaban los hombres. A escala nacional, la falta de datos desglosados por sexo sobre la cobertura efectiva de las funciones de protección social es indicativa de los avances que aún deben conseguirse para comprender mejor las diferencias de género en la prestación, así como las implicaciones para el bienestar de mujeres y hombres, niñas y niños (Perera et al. 2022). Lo que está claro es que, desde una edad temprana, las jóvenes ya se enfrentan a las barreras del sistema, ya que son ellas las que realizan la mayor parte del trabajo de cuidados no remunerado (Muñoz Boudet et al. 2012); y las tendencias de envejecimiento de la población solo van a agravar la carga de las tareas de cuidado en muchos países. Esta temprana división del trabajo por sexo sigue a las mujeres en su vida adulta (OIT 2016) (véase el recuadro 2.3), transformándose en diferentes formas de desigualdades estructurales en comparación con los hombres, y traduciéndose en una menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, su acceso limitado a empleos de calidad, su sobrerrepresentación en el trabajo informal y en brechas salariales de género. Junto con otras disparidades sociales más amplias, estas barreras que se observan en el mercado de trabajo limitan aún más las oportunidades de las mujeres de cotizar regularmente a los regímenes de seguridad social (cuando existen), que suelen ofrecer niveles de protección más elevados que los regímenes no contributivos.

La necesidad de cerrar esta flagrante brecha de género presupone no solo esforzarse por lograr la paridad en la prestación de protección social, sino también diseñar sistemas de protección social que afronten, no que reflejen, la desigualdad de género en el mercado de trabajo, abordando al mismo tiempo las desigualdades de género en los mercados de trabajo, el empleo y la prestación de cuidados, a fin de lograr resultados transformadores (OIT 2021a; ONU-Mujeres 2018; PNUD

2021). Sólo entonces podrá alcanzarse el objetivo de la equidad en la prestación de protección social y el desmantelamiento de la desigualdad estructural de género, con la certeza de que se ha puesto en marcha una protección social que tiene realmente en cuenta las cuestiones de género.

Proporcionar servicios de guardería asequibles o, mejor aún, gratuitos y de calidad (como acaba de hacer Portugal, véase el cuadro 3.2) no solo liberaría a muchas mujeres y niñas de la carga de cuidar a sus hermanos pequeños o a familiares enfermos o mayores, sino que también podría tener efectos saludables sobre la autonomía económica de las mujeres. Además, los regímenes de protección social que incluyen características recomendadas por las normas internacionales de seguridad social, y que tienen por objeto compensar las desigualdades de género en el mercado de trabajo, consiguen resultados mucho mejores para las mujeres en edad de trabajar. Por ejemplo, algunos países ofrecen garantías de prestaciones mínimas para las pensiones o créditos por cuidados, que reconocen los periodos de cuidados en los sistemas de pensiones tanto en el caso de las

económico y seguridad de las mujeres (véase el recuadro 2.3). Además, como se argumenta más adelante en relación con las prestaciones familiares y por hijo que tienen en cuenta las cuestiones de género, las características de diseño de las prestaciones familiares universales tienen el potencial de tener perspectiva de género e incluso de ser transformadoras. Velan por que todas las niñas y mujeres jóvenes disfruten de una protección continua hasta la edad adulta y no suponen una carga indebida para las cuidadoras debido a su ausencia de condicionalidad conductual, que a menudo supone una carga para las cuidadoras (véase el recuadro 4.1). En el peor de los casos, son favorables a la igualdad de género, algo que no puede decirse de muchos otros tipos de prestaciones económicas para familias con hijos.

Cada vez hay más pruebas del impacto de los programas *cash-plus* sobre la igualdad de género, por ejemplo en la reducción de la pobreza, la mejora de la salud materna y la salud y la nutrición infantil, la inclusión económica, el apoyo al acceso de niñas y niños a la educación y a los servicios de protección y la promoción de cambios positivos en las actitudes y prácticas sobre la igualdad de género. Esto puede incluir la reducción de la dependencia de las mujeres y las niñas de las relaciones sexuales transaccionales y de explotación, aumentando al mismo tiempo su independencia económica y su autonomía, y el cambio de actitudes de los hombres y los niños hacia las normas de género discriminatorias (UNICEF, Heart y UKAID 2022).

Sin embargo, aunque está claro que los regímenes de protección social tienen efectos positivos para las mujeres y las niñas en múltiples aspectos, siguen existiendo importantes brechas en la base empírica sobre protección social y género, incluidos los efectos de los programas de asistencia social, la licencia parental y las pensiones de vejez en los resultados relativos a la igualdad de género y en los relacionados con la voz e iniciativa y la salud mental y el bienestar psicosocial (Perera et al. 2022). Lo que está poniéndose de relieve es que la especificidad del diseño importa. Los regímenes con objetivos explícitos e intenciones claras de abordar los resultados de género, con parámetros de diseño que cumplen esos objetivos y que son sostenibles en el tiempo, produciendo resultados de género más sólidos, tienden a demostrar mayores efectos en comparación con los regímenes de protección social o los programas con objetivos amplios (UNICEF, Heart y UKAID 2022).

En función de su diseño y aplicación, los regímenes de protección social dirigidos a las familias con hijos pueden tener el efecto de reforzar los roles tradicionales basados en el género.

mujeres como de los hombres (Fultz 2011). Medidas como ésta están respaldadas por las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2021, en las que se hace referencia explícita a la promoción de la igualdad de género, inclusive mediante el establecimiento de créditos por cuidados (OIT 2021d, párrafo 13).

En función de su diseño y aplicación, los regímenes de protección social dirigidos a las familias con hijos pueden tener el efecto de reforzar los roles y las responsabilidades tradicionales basados en el género o de promover un reparto más equitativo de las responsabilidades de prestación de cuidados, lo que puede aumentar las oportunidades de empoderamiento

RECUADRO 2.3: Hacer que la protección social beneficie tanto a los niños como a las mujeres

Las mujeres asumen una parte desproporcionada del cuidado de los niños. Sin embargo, las políticas que se centran en los niños no han reflejado lo suficiente las implicaciones para las mujeres, como madres, proveedoras de cuidados o cuidadoras de niños (Razavi 2020; Staab 2019). Por ejemplo, las transferencias monetarias sujetas a condiciones han sido criticadas por reforzar los roles de género tradicionales y aumentar la carga de trabajo no remunerado de las mujeres (Bastagli et al. 2019; Cookson 2018; Fultz y Francis 2013; Molyneux 2007). Aunque hay pruebas de que las prestaciones familiares, sujetas o no a condiciones, pueden empoderar a las mujeres y las niñas (Davis et al. 2016; Hunter, Patel y Sugiyama 2021; Perera et al. 2022), estos regímenes también pueden incorporar otras consideraciones en materia de diseño para hacerlos más eficaces en la lucha contra las desigualdades estructurales de que son objeto las mujeres.

Además, mientras que los adultos que viven con niños tienen más probabilidades de experimentar la pobreza extrema que los adultos sin niños, este es especialmente el caso de las mujeres del grupo de edad de 25 a 34 años, que tienen más probabilidades de cuidar a niños pequeños, y para las que se observan mayores tasas de pobreza por sexo. Por ejemplo, en todo el mundo, el 10,7 por ciento de las mujeres de entre 25 y 29 años son pobres, frente al 8,3 por ciento de los hombres, y en las edades comprendidas entre los 30 y los 34 años, el 10,1 por ciento de las mujeres son pobres, frente al 8,6 por ciento de los hombres (ONU-Mujeres 2021). Esto es una prueba más de que la protección social debe ser mucho más eficaz a la hora de abordar estas desigualdades de género y de mejorar su funcionamiento para las mujeres y las jóvenes.

Con objeto de garantizar la seguridad del ingreso y el bienestar de las familias con hijos, es esencial que los padres tengan la posibilidad de acogerse a la licencia de paternidad para fomentar la responsabilidad compartida, y que tanto las mujeres como los hombres tengan acceso a prestaciones adecuadas de licencia parental y a servicios de educación y atención a la primera infancia. El acceso a servicios de cuidados y a modalidades de trabajo flexibles es especialmente importante para los padres de niños con discapacidad, que siguen necesitando apoyo adicional a largo plazo. También es crucial abordar las normas sociales que sustentan el papel de la mujer como principal cuidadora de los niños en muchas sociedades. Se puede incentivar a los hombres para que se acojan a las disposiciones sobre licencias mediante medidas como las «cuotas de papás», que reservan una parte intransferible de las licencias. Las medidas adoptadas por los empleadores para facilitar el reparto de las responsabilidades laborales y familiares de los padres con hijos también pueden desempeñar un papel importante (OIT 2016). Esta combinación de medidas es especialmente importante con vistas a ampliar las opciones de empleo de las mujeres fomentando un reparto más equitativo del cuidado de los niños en el seno de las familias. Ambos aspectos son esenciales para romper el ciclo de las desigualdades de género que atrapan a las mujeres en empleos informales, mal remunerados y sin ninguna protección social durante su vida laboral, lo que afecta negativamente a la seguridad de sus ingresos también en la vejez (Alfers 2016; Moussié 2016).

El objetivo no es eliminar el trabajo de cuidados no remunerado, se trata más bien de distribuir el trabajo de manera más equitativa entre mujeres y hombres dentro de las familias, y trasladar parte de él a servicios de cuidados asequibles y de calidad prestados por cuidadores que reciban una remuneración adecuada y tengan acceso a la protección social (ONU-Mujeres 2018). Invertir en la tríada formada por los servicios de cuidado infantil, la licencia parental y las prestaciones por hijo a cargo puede mejorar tanto los objetivos de desarrollo infantil como la autonomía económica de las mujeres, creando al mismo tiempo puestos de trabajo decente en el sector de los cuidados.

Los responsables de las políticas y los socios para el desarrollo deben plantearse cómo diseñar y aplicar mejor las políticas orientadas a la infancia para satisfacer las necesidades tanto de los niños como de las mujeres. Los recientes esfuerzos del UNICEF por centrarse en políticas favorables a la familia que se esfuerzan por conectar los derechos del niño con los de la mujer y promover la igualdad de género son un paso en esta dirección (Richardson, Dugarova, et al. 2020). Sin embargo, queda mucho por hacer para asegurar que las políticas dirigidas a los niños no afecten negativamente a las mujeres (Bierbaum y Cichon 2019; SPIAC-B 2020; PNUD y ONU-Mujeres 2020).



2.1.3 Inclusión de las personas con discapacidad y protección social

A nivel mundial, se estima que el 15 por ciento de la población vive con una discapacidad (OMS y Banco Mundial 2011). El UNICEF calcula que 240 millones de niños—o uno de cada diez—viven con una discapacidad (UNICEF 2021f). En los países que carecen de sistemas coherentes de apoyo a las personas con discapacidad y sus familias, la discapacidad puede repercutir negativamente en el bienestar general del hogar. Los niños con discapacidad son un 34 por ciento más propensos a sufrir retraso en el crecimiento, un 49 por ciento más propensos a no haber asistido nunca a la escuela, un 41 por ciento más propensos a sentirse discriminados, un 51 por ciento más propensos a considerarse infelices y un 20 por ciento menos propensos a tener expectativas de una vida mejor (UNICEF 2021f, 152).

Las familias que incluyen algún miembro con discapacidad también son más propensas a vivir en condiciones de pobreza. La discapacidad puede sobrecargar los recursos económicos debido a los costos adicionales que conlleva (por ejemplo, intervenciones médicas y de rehabilitación, tecnología de apoyo, vivienda adaptada, y transporte) y a la pérdida de ingresos de la persona con discapacidad o de su cuidador. Los sistemas de protección social que ofrecen un apoyo limitado a las personas con discapacidad y sus familias rara vez cubren los costos adicionales que conlleva la discapacidad, y los gastos adicionales agravan

las pérdidas de ingresos, reduciendo el bienestar de los hogares. Cuando los servicios y prestaciones no están disponibles o son inaccesibles, las familias deben decidir si cuidar de su miembro de la familia con discapacidad o proseguir su actividad económica o escolarización (y, por tanto, obtener ingresos en el futuro), y elegir cómo se gasta el dinero, y en quién, en el hogar. Estas decisiones afectan no solo la vida de las personas con discapacidad, sino las de todos los demás miembros del hogar, aunque el impacto en los miembros del hogar puede variar considerablemente. Dado que al menos uno de cada cuatro hogares tiene un miembro con discapacidad, las repercusiones son de gran alcance (ONU-Mujeres 2017). Por consiguiente, el acceso a prestaciones de protección social que incluyan la discapacidad, tanto prestaciones específicas por discapacidad como otras prestaciones, y a servicios relacionados es esencial, no solo para garantizar la inclusión social y económica de la persona con discapacidad, sino de toda la familia (véase el recuadro 4.2) (OIT y AIF 2019; OIT 2021a, 151-162).

2.2 Protección social de los niños durante la pandemia de COVID-19

La protección social ha sido un pilar fundamental de la respuesta a la COVID-19. Los Gobiernos pudieron recurrir eficazmente los sistemas con que cuentan para canalizar la ayuda urgente y de emergencia. Muchos aspectos de la respuesta se han revelado encomiables dadas las limitaciones fiscales y las múltiples prioridades. Al mismo tiempo, la pandemia también ha sacado a la luz las grandes brechas existentes en la prestación de protección social, como las dificultades a las que han tenido que hacer frente los 2 000 millones de trabajadores de la economía informal y sus familias, las mujeres, los cuidadores y las personas migrantes, entre otros. Sin embargo, un



Sin esta expansión masiva y rápida de la protección social a través de la provisión preexistente y la introducción de medidas de emergencia, el costo humano y socioeconómico de la crisis habría sido mucho mayor.

acontecimiento importante ha sido el papel crucial que ha desempeñado la protección social en una respuesta política sin precedentes en todo el mundo y el cambio de discurso en torno a la necesidad universal de protección social, en todos los grupos de ingresos (véase la sección 3.1.2).

Entre febrero de 2020 y agosto de 2022, se anunciaron o pusieron en marcha 1 891 respuestas de protección social en más de 200 países y territorios, de las cuales 131 medidas se tomaron en 75 países específicamente para los niños (OIT 2022b), lo que representa la mayor movilización de medidas de protección social de la historia. Según el Banco Mundial, el gasto específico en protección social fue de unos 3 000 millones de dólares de los Estados Unidos, cifra que empequeñece el gasto durante la crisis financiera de 2008-2009 en un factor de 4,5 (Gentilini 2022). Las transferencias monetarias de asistencia social han sido relativamente generosas, un 70 por ciento más altas que en el período anterior a la COVID-19, pero es poco probable que hayan sustituido los ingresos del trabajo no percibidos, especialmente dada su corta duración (Gentilini 2022). Además, en algunos países las respuestas han sido limitadas y han tenido escasa repercusión.

No cabe duda de que sin esta expansión masiva y rápida de la protección social a través de la provisión preexistente y la introducción de medidas de emergencia, el costo humano y socioeconómico de la crisis habría sido mucho mayor, lo que demuestra el carácter indispensable de la protección social como piedra angular de unas sociedades que funcionen bien y tengan capacidad de respuesta.

Durante la COVID-19, los países que ya contaban con sistemas de protección social sólidos pudieron

recurrir a ellos para garantizar una mayor protección (véase el recuadro 2.4). Sin embargo, los países que no contaban con sistemas tan sólidos desarrollaron dispositivos paralelos para apoyar a muchos hogares, y aunque éstos fueron fundamentales y salvaron la vida de grupos concretos (como migrantes, cuidadores y trabajadores informales), en muchas ocasiones no pudieron aprovechar las infraestructuras preexistentes, tuvieron carácter temporal o carecieron de una respuesta de protección adecuada.

La calidad de la respuesta no solo depende de la calidad de los sistemas de protección social preexistentes, sino también de la respuesta fiscal que pueda movilizar. El gasto en las respuestas de protección social varió entre los países de ingreso bajo, mediano y alto: con un gasto medio per cápita de entre los 8 dólares en los países de ingreso bajo, los 145 dólares en los países de ingreso mediano alto y los 716 dólares en los países de ingreso alto (véase el cuadro 2.1). Aunque se reconocen las limitaciones fiscales de muchos países, ello no basta para que la población pueda capear la pandemia con suficiente protección frente a la pobreza y la caída del nivel de vida.

Muchos países proporcionaron prestaciones a trabajadores anteriormente desprotegidos, como los de la economía informal, al menos temporalmente, y al hacerlo abrieron ventanas políticas para extender la cobertura de protección social a los trabajadores informales de forma más sostenida (OIT 2020a, 2021a, 2021b). Extender la protección a los trabajadores desprotegidos mediante seguros sociales, prestaciones financiadas con cargo a impuestos o una combinación de ambos puede repercutir positivamente en el bienestar infantil al mejorar la seguridad del ingreso y el



RECUADRO 2.4: Utilización de las prestaciones por hijo a cargo para una respuesta a la pandemia que tenga en cuenta las necesidades de los niños

Los países con prestaciones por hijo a cargo pudieron reaccionar rápidamente en apoyo de los niños y las familias como parte de la respuesta a la COVID-19. Ello subraya categóricamente la importancia de contar con sistemas y disposiciones para hacer frente a los retos ordinarios del ciclo de vida y también con los que están previstos y pueden reforzarse fácilmente para afrontar las crisis en apoyo de los niños y sus cuidadores durante las fases de respuesta y recuperación de las crisis. Precisamente por este motivo, la OIT y el UNICEF han abogado por el establecimiento de prestaciones infantiles de alta cobertura y sistemas de protección social integrales a lo largo de todo el ciclo de vida para proteger a todos los niños tanto en tiempos de crisis como en tiempos sin crisis, y que podrían ampliarse y adaptarse aún más durante las crisis, como muestran los siguientes ejemplos:

- ▶ **Alemania:** las familias recibieron una prima única por hijo de 300 euros (300 dólares de los Estados Unidos) por cada hijo, además de la PUH ordinaria. Unos 18 millones de niños y adolescentes han recibido esta prima. Además, se han concedido desgravaciones fiscales a las familias monoparentales, el 90 por ciento de las cuales son mujeres.
- ▶ **Austria, Egipto, Guatemala y Filipinas** suprimieron las condiciones relacionadas con el comportamiento exigidas para poder acceder a sus prestaciones por hijo a cargo a fin de eliminar los impedimentos para poder acogerse a las prestaciones.
- ▶ **Mongolia** quintuplicó su prestación mensual del programa Dinero para los Niños, pasando de 20 000 tugriks (6 dólares de los Estados Unidos) al mes a 100 000 tugriks (31 dólares de los Estados Unidos) desde abril de 2020 hasta la actualidad.
- ▶ **Sudáfrica** aumentó la cuantía de su subvención para el cuidado de los niños (CSG), que suele ser de 450 rands (26 dólares de los Estados Unidos), en 300 rands (18 dólares de los Estados Unidos) en mayo y 500 rands (29 dólares de los Estados Unidos) en junio-octubre de 2020, y la entregó a cada cuidador cada mes.
- ▶ **Tailandia** proporcionó un complemento a su subvención para el cuidado de los niños de 1 000 bahts (27 dólares de los Estados Unidos) durante tres meses. También se aplicó un complemento similar a la subvención por discapacidad.

Fuentes: Gentilini 2022; Gobierno de Mongolia 2022; Stewart, Bastagli y Orton 2020; UNICEF 2021a.

- ▶ acceso a la atención de salud, inclusive en la agricultura familiar (OIT y FAO 2021).

CUADRO 2.1 Respuesta a la COVID-19: Gasto de los países en protección social y medidas relacionadas con el trabajo, por grupo de ingresos, 2020-2021

Grupo por nivel de ingresos	Gasto (miles de millones de dólares de los Estados Unidos)	Media per cápita (dólares de los Estados Unidos)	Proporción del PIB (%)
Países de ingreso alto	2 575,0	716	2,1
Países de ingreso mediano alto	324,3	145	2,5
Países de ingreso mediano bajo	94,6	45	1,7
Países de ingreso bajo	5,7	8	1,3

Fuente: Gentilini, Almenfi, et al. 2022a.

Algunos países mejoraron temporalmente el acceso a las prestaciones para los niños (por ejemplo, eliminando las condiciones para poder optar a ellas) o aumentaron los niveles de las prestaciones. Sin embargo, la magnitud de la reacción a la COVID-19 fue engañosa ya que, en muchos casos, las respuestas de protección social resultaron limitadas por no tomar debidamente en

consideración las necesidades de los niños (véase el recuadro 1.5 para una definición de «protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños»). Por ejemplo, en algunos contextos, las medidas de estímulo aplicadas durante la COVID-19 por parte de los Gobiernos en los países de ingreso alto se centraron en el apoyo directo a las empresas, a menudo en forma de

préstamos y subvenciones. Las medidas de protección social dirigidas específicamente a las familias para criar a los hijos solo representaron alrededor del 2 por ciento del gasto global de respuesta de estos países. En África Occidental y Central, de las 20 intervenciones monetarias llevadas a cabo tras la primera oleada pandémica, solo una estaba destinada específicamente a familias con hijos a cargo, y de los 20 programas alimentarios solo tres estaban dirigidos a la infancia (Damoah, Otchere y Richardson 2021).

La falta de prestaciones y servicios dirigidos específicamente a las familias con hijos tiene varias implicaciones. La principal es que la percepción por los niños de una prestación COVID-19 no se ajustaba al derecho inalienable del niño a la manutención, sino que se determinaba en función de las circunstancias de los padres, como los derechos a prestaciones existentes, el derecho a prestaciones de desempleo o el empleo formal. En consecuencia, los recursos asignados a los regímenes relacionados con el trabajo eclipsaron el apoyo a las familias de bajos ingresos fuera del mercado de trabajo, acentuando aún más la marginación de las familias y los niños más vulnerables (Richardson, Carraro, et al. 2020).

A nivel mundial, de las medidas de respuesta de protección social anunciadas entre marzo de 2020 y agosto de 2022, solo el 7,5 por ciento—principalmente prestaciones o subsidios monetarios—estaban dirigidas específicamente a los niños y las familias (OIT 2022b). Más allá de esta cifra específica, otros tipos de regímenes que deberían haber llegado a los niños (alimentación y nutrición, acceso a la

educación, prestaciones de supervivencia, etc.) suman aproximadamente el 28,5 por ciento de todas las medidas promulgadas (OIT 2022b). Como ya se ha mencionado, algunos niños se han podido beneficiar de regímenes basados en el empleo, como el seguro de desempleo, si sus padres o cuidadores estaban cubiertos frente a ese riesgo. Además, según la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de las aproximadamente 3 099 medidas de protección social y del mercado de trabajo aplicadas, solo el 12 por ciento ha abordado la seguridad económica de las mujeres y solo el 7 por ciento ha proporcionado apoyo a la creciente demanda de cuidados no remunerados (ONU-Mujeres y PNUD 2022).

Por lo tanto, los niños se encuentran entre los grupos de población vulnerables cuyas necesidades no se han visto atendidas adecuadamente en la respuesta a la pandemia (véase el recuadro 2.5). Por estas razones, muchas medidas de respuesta a la COVID-19 no han cumplido los principios indivisibles de la Declaración conjunta sobre la promoción de la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños (véase el recuadro 1.5).

El Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos se hizo eco de estas preocupaciones al afirmar que, en muchos casos, la respuesta de protección social había sido «inadaptada, cortoplacista, reactiva e insensible a las realidades de las personas en situación de pobreza» (De Schutter 2020).

Muchas medidas de respuesta a la COVID-19 no han cumplido los principios indivisibles de la Declaración conjunta sobre la promoción de la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños (véase el recuadro 1.5).



Esto incluye a los niños, dada su sobrerrepresentación en las situaciones de pobreza extrema.

Estas deficiencias son preocupantes, habida cuenta de las pruebas apuntan a que la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños es una respuesta eficaz a las crisis en todos los contextos (Tirivayi et al. 2020, así como de las brechas generalizadas existentes en la protección social de las mujeres y las niñas antes mencionadas. Además, aunque se han observado algunos ejemplos de buenas prácticas, se trata de excepciones a la regla, y han sido insuficientes para frenar por completo el aumento de la pobreza infantil. Para agravar el problema de la falta de atención a los niños en la respuesta a la COVID-19, la mayoría de las transferencias monetarias de emergencia fueron de corta duración (4,5 meses de media) (Gentilini 2022).

La esperanza de que la multitud de medidas de respuesta a la pandemia pudieran dar lugar a una extensión sostenible y a largo plazo de la protección social en algunos contextos no se ha hecho realidad. Además, a pesar del reconocimiento por parte de

muchos de la indispensabilidad de la protección social universal, poco se ha hecho en términos de provisión permanente, y se da la «falta de espacio fiscal» como excusa para no extender los sistemas.

Sin embargo, el veredicto es más claro desde la perspectiva infantil. A pesar de las promesas, durante la respuesta a la COVID-19 se perdió una oportunidad. Lo que confiere algo de esperanza es que la pandemia ha reconfigurado las mentalidades políticas y cambiado en cierta medida los relatos políticos, haciendo hincapié en cómo los sistemas de protección social funcionan como estabilizadores sociales automáticos; en que los Gobiernos pueden cumplir su cometido y la voluntad política puede crear espacio fiscal, y en que la protección social es esencial no solo para las personas pobres, sino para todos, ya que cualquiera puede volverse vulnerable cuando se ve afectado por algún impacto.

Sin embargo, dada la situación actual en relación con la pandemia, la consolidación fiscal (Ortiz y Cummins 2021; UNICEF 2021c), la inflación, las subidas de los precios de los combustibles y los alimentos y los desafíos generalizados que plantea el cambio climático, existen

RECUADRO 2.5: ¿Cómo ha sido la respuesta global a la pandemia desde la perspectiva infantil?

Los principios de una protección social que tenga en cuenta las necesidades de los niños (esbozados en el recuadro 1.5) proporcionan una referencia útil para evaluar la respuesta en materia de protección social a la pandemia—un acontecimiento excepcional—que provocó una perturbación excepcional y requirió una respuesta sin precedentes. La aplicación de estos principios como referencia revela algunas deficiencias preocupantes en el conjunto de las respuestas. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- ▶ **Sensibilidad insuficiente respecto de los riesgos y vulnerabilidades relacionados con el género.** Muy pocas medidas—aproximadamente una de cada diez—abordaban directamente las necesidades de las niñas y las mujeres.
- ▶ **Retrasos importantes y fuera de plazo** en la entrega de las ayudas, de entre 2 y 119 días.
- ▶ **Incapacidad para llegar a los niños especialmente vulnerables**, que suelen vivir en familias poco vinculadas al mercado de trabajo. Las principales respuestas relacionadas con el empleo o el mercado de trabajo no los han tenido en cuenta.
- ▶ **Duración limitada de las ayudas, de alrededor de 4,5 meses**, a menudo **de adecuación dudosa** dada la prolongada duración de la crisis.
- ▶ **Escaso apoyo a los cuidadores.** Solo 12 países, en su mayoría de ingreso alto, ofrecieron ayudas adicionales para el cuidado de los hijos a los cuidadores.
- ▶ **Diálogo nacional limitado o inexistente con las familias y los niños y participación limitada o inexistente de éstos** con motivo de la formulación de una respuesta política acorde con sus necesidades. El diálogo social con las personas afectadas brilló por su ausencia en la respuesta global de protección social.

Además, las medidas que se tomaron no condujeron a la construcción o el fortalecimiento del sistema a largo plazo, y ahora se han volatilizado o se han retirado. Prácticamente ninguna de las medidas adoptadas alcanzó rango de ley permanente. Puede que la respuesta haya reconfigurado algunas mentalidades políticas, pero no ha conseguido dejar un legado que mejore de forma concreta la provisión de protección social de los niños.

muchas posibilidades de que la pobreza y la desigualdad infantil se agraven aún más, lo que, de no abordarse, tendrá implicaciones significativas para el bienestar infantil. Esta perspectiva subraya la necesidad de que la comunidad mundial aplique los principios de una

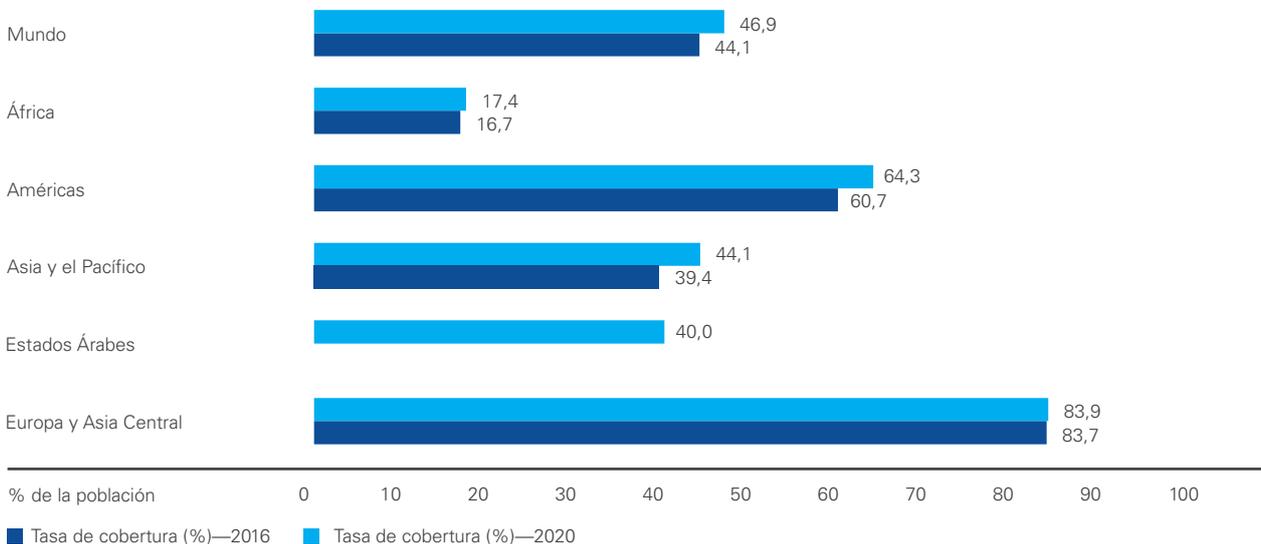
protección social que tenga en cuenta las necesidades de los niños a la hora de crear una protección social más sólida para gestionar la recuperación de la pandemia y crear resiliencia frente a futuras crisis.

2.3 Cobertura efectiva: Control del indicador 1.3.1 de los ODS

En 2020, antes de la COVID-19, solo el 46,9 por ciento de la población mundial estaba efectivamente cubierta por al menos una prestación de protección social, mientras que la parte restante—hasta 4 100 millones de personas—estaba totalmente desprotegida (véase el gráfico 2.4). Esto representa un avance desde 2016, cuando esa cifra ascendía al 44,1 por ciento¹¹. A pesar de los modestos avances en este indicador en todas las regiones desde 2016, por detrás de la media mundial siguen observándose desigualdades significativas entre las regiones y dentro de ellas, con unas tasas de cobertura en 2020 del 83,9 por ciento en Europa y Asia Central, del 56,3 por ciento en América Latina

y el Caribe, del 44,1 por ciento en Asia y el Pacífico y del 17,4 por ciento en África (OIT 2021a). Además, en todas las diferentes funciones de la protección social—el carácter integral de la protección—siguen observándose grandes diferencias en la cobertura efectiva, como ilustran las elocuentes cifras absolutas del recuadro 2.6. Dado que los niños suelen vivir en familia, las brechas en la protección social a lo largo del ciclo de vida de otros miembros del hogar afectan negativamente a los niños. Por ello, los responsables de las políticas deben centrarse en colmar no solo las brechas de cobertura y adecuación, sino también las de integralidad.

► GRÁFICO 2.4 Cobertura efectiva de la protección social (indicador 1.3.1 de los ODS): Estimaciones mundiales y regionales de la población cubierta por al menos una prestación de protección social para 2016 frente a 2020 o el año más reciente con datos disponibles

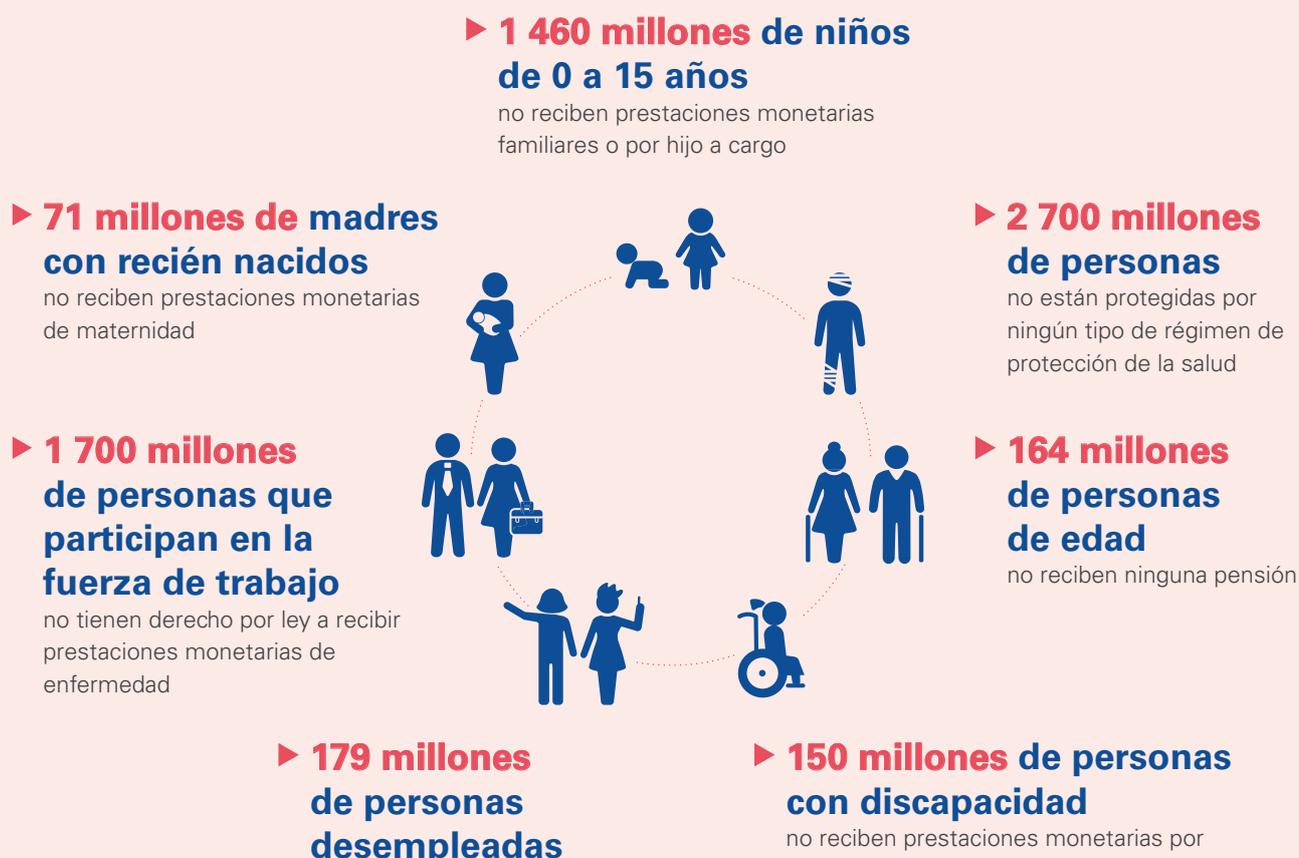


Notas: Véase el anexo 2 de OIT (2021a) para consultar una explicación del método aplicado. Agregados mundiales y regionales ponderados en función de la población.

Fuentes: OIT (2021a); Base de Datos Mundial sobre la Protección Social de la OIT, con datos basados en encuestas de seguridad social; ILOSTAT y fuentes nacionales

11 Las estimaciones mundiales y regionales presentadas en este informe se basan en modelos econométricos diseñados para imputar los datos que faltan a los países sobre los que no se dispone de datos nacionales. Las estimaciones mundiales y regionales de 2016 presentadas pueden diferir ligeramente de las cifras de 2020 debido a la mayor disponibilidad y calidad de las series de datos nacionales, las revisiones de los países y las mejoras metodológicas aplicadas desde 2016, que dieron lugar a la repetición de los modelos y los ajustes de las estimaciones. Para más información sobre la metodología, véase el anexo 2 de OIT (2021a).

RECUADRO 2.6: La protección social en cifras: Ausencia de protección social para distintos grupos de población e integralidad de las prestaciones seleccionadas



Fuentes: OIT (2021a); Base de datos de la OIT sobre protección social.

2.4 Cobertura efectiva de los niños

A pesar de algunos avances importantes registrados en la extensión de la protección social de los niños en los últimos decenios, la gran mayoría de ellos—1 460 millones de niños de 0 a 15 años—sigue sin tener una cobertura de protección social efectiva. Contrariamente a las tasas de cobertura de otros grupos de población, las de los niños no han progresado o incluso se han estancado ligeramente desde 2016. Las cifras de cobertura efectiva para el indicador 1.3.1 de los ODS muestran que, en 2020, solo el 26,4 por ciento de los niños de todo el mundo recibieron prestaciones monetarias de protección social, lo que representa un descenso de 0,8 puntos porcentuales (para conocer las razones, véase el recuadro 2.7) en comparación con 2016, cuando el 27,2 por ciento de los niños de todo el

mundo estaba cubierto (véanse los gráficos 2.5 y 2.6); el período también registró un descenso en el número total de niños cubiertos (a 523 millones en 2020 desde los 528 millones en 2016). En resumen, la cobertura de la protección social de la infancia no solo no sigue el ritmo del crecimiento demográfico, sino que registra un descenso del número total de menores de 15 años cubiertos (véase el cuadro estadístico del anexo para conocer las tasas de cobertura efectiva por país).

Existen disparidades regionales significativas y preocupantes, y todas las regiones, excepto Asia y el Pacífico, han experimentado una contracción de la cobertura desde 2016. El descenso más pronunciado se ha registrado en las Américas, donde la cobertura cayó

6,4 puntos porcentuales, pasando del 63,8 por ciento al 57,4 por ciento. En otros lugares, los avances han sido insuficientes, con un estancamiento de la cobertura en Europa y Asia Central, y una cobertura relativamente baja en los Estados Árabes, del 15,4 por ciento. En Asia y el Pacífico, la cobertura se ha mantenido más o menos igual y en la actualidad es del 18 por ciento. En África, que sigue registrando la cobertura efectiva más baja de todas las regiones, ésta ha disminuido ligeramente desde 2016, pasando del 12,8 por ciento al 12,6. Esto significa que casi 472,8 millones de niños de 0 a 15 años no están cubiertos en el continente africano, y en el África Subsahariana, la subregión donde la pobreza infantil es mayor, solo lo está el 10,5 por ciento.

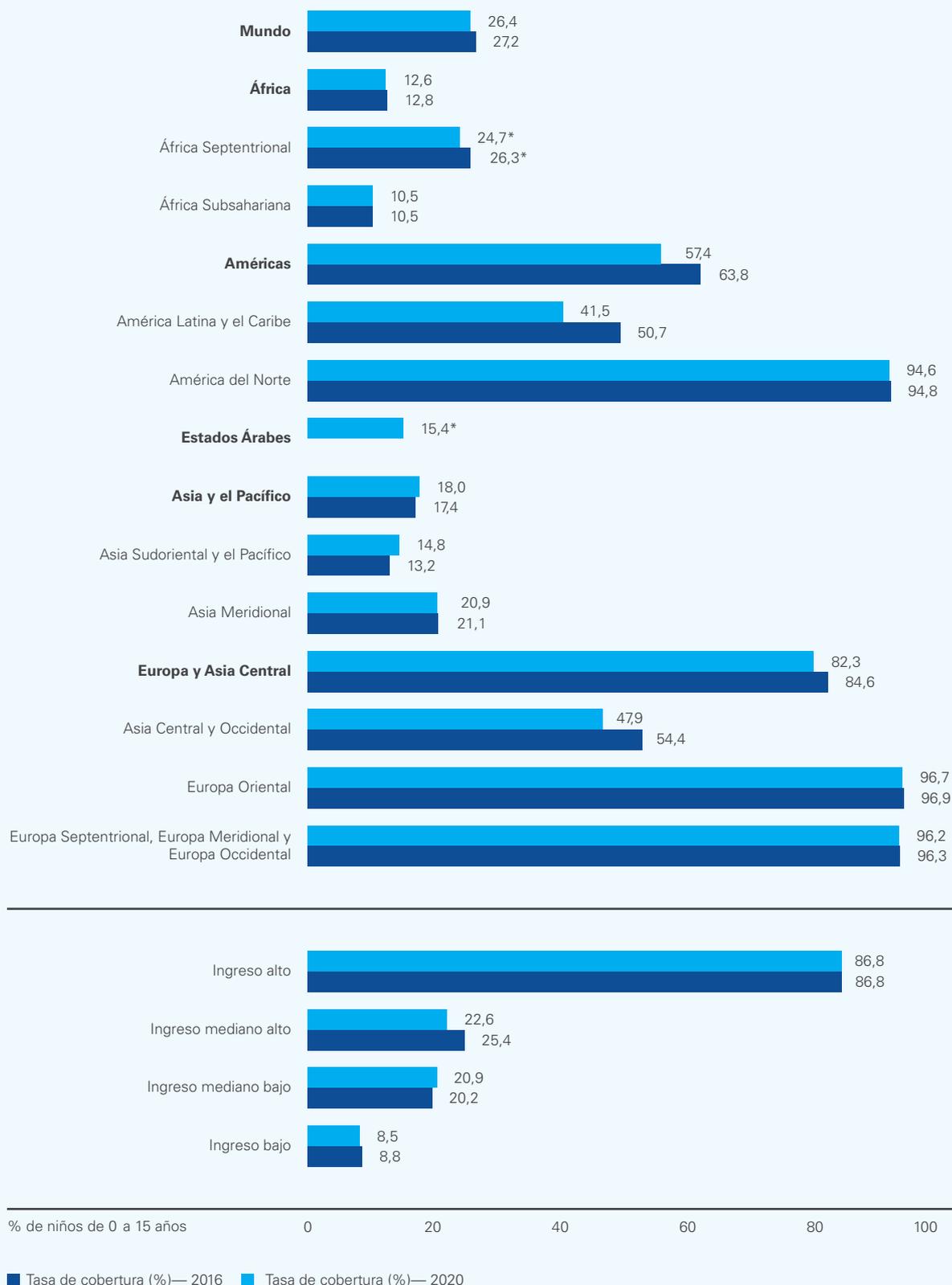
Los avances en la cobertura por nivel de ingreso de los países son desiguales (véanse los gráficos 2.5 y 2.6). La tasa de cobertura efectiva global en los países de ingreso alto es elevada, del 86,8 por ciento, y no

ha cambiado desde 2016. En los países de ingreso bajo solo equivale a una décima parte de esta cifra, el 8,5 por ciento, lo que supone un descenso de 0,3 puntos porcentuales desde 2016. Este nivel tan bajo en la cobertura es motivo de gran preocupación. Los países de ingreso bajo son más propensos a verse afectados por crisis humanitarias prolongadas, que encierran a los niños en un ciclo perpetuo de pobreza. Es urgente acelerar los avances para colmar las brechas de cobertura en estos contextos. También son necesarios esfuerzos interinstitucionales para mejorar la recopilación de datos sobre la cobertura y el gasto en protección social de los niños. Los países de ingreso mediano bajo han hecho progresos modestos, aumentando la cobertura del 20,2 por ciento en 2016 al 20,9 por ciento en 2020. Por otro lado, los países de ingreso mediano alto han experimentado un descenso nada desdeñable de 2,8 puntos porcentuales, pasando del 25,4 por ciento en 2016 al 22,6 por ciento en 2020.

1 460 millones de niños de 0 a 15 años siguen sin tener una cobertura de protección social efectiva.



► **GRÁFICO 2.5** Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de los niños y las familias: Porcentaje de niños de 0 a 15 años de edad que son beneficiarios de prestaciones monetarias familiares y por hijo a cargo, por región, subregión y nivel de ingresos, en 2016 frente a 2020 o año más reciente con datos disponibles



*Debe interpretarse con cautela: las estimaciones basadas en datos notificados cubren menos del 40 por ciento de la población.

Notas: Véase el anexo 2 de OIT (2021a) para consultar una explicación del método aplicado. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del número de niños.

Fuentes: OIT (2021a); Base de Datos Mundial sobre la Protección Social de la OIT, con datos basados en encuestas de seguridad social; ILOSTAT y fuentes nacionales

► **GRÁFICO 2.6** Indicador 1.3.1 de los ODS sobre la protección efectiva de los niños y las familias: Porcentaje de niños de 0 a 15 años que reciben prestaciones monetarias familiares y por hijo a cargo, 2020 o año más reciente con datos disponibles

Por motivos técnicos, esta no está gráfico disponible temporalmente.

Consulte **las tablas estadísticas** de este informe y **la Base de datos mundial** sobre protección social para obtener información actualizada.

*Debe interpretarse con cautela: las estimaciones basadas en datos notificados cubren menos del 40 por ciento de la población.

Notas: Véase el anexo 2 de OIT (2021a) para consultar una explicación del método aplicado. Agregados mundiales y regionales ponderados en función del número de niños.

Fuentes: OIT (2021a); Base de Datos Mundial sobre la Protección Social de la OIT, con datos basados en encuestas de seguridad social; ILOSTAT y fuentes nacionales

RECUADRO 2.7: ¿Por qué se ha estancado la cobertura efectiva de los niños en todo el mundo desde 2016? Breve explicación metodológica y política

El presente informe está basado en la Base de datos mundial sobre la protección social de la OIT, la principal fuente mundial de estadísticas detalladas a nivel de país sobre las diversas dimensiones de los sistemas de protección social. Es el primer informe que presenta datos relacionados con las tendencias sobre la cobertura efectiva comparando las tasas de 2020 con las de 2016.

La explicación del descenso de la cobertura efectiva de los niños en porcentaje a nivel mundial, y en todas las regiones salvo en Asia y el Pacífico, está relacionada con una serie de factores que se entrecruzan. En primer lugar, está el hecho de que ahora se dispone de datos nuevos y mejores—debido a la mejora de la recopilación y las respuestas nacionales—que cuando se recopilaron los datos del ODS 1.3 en 2016.

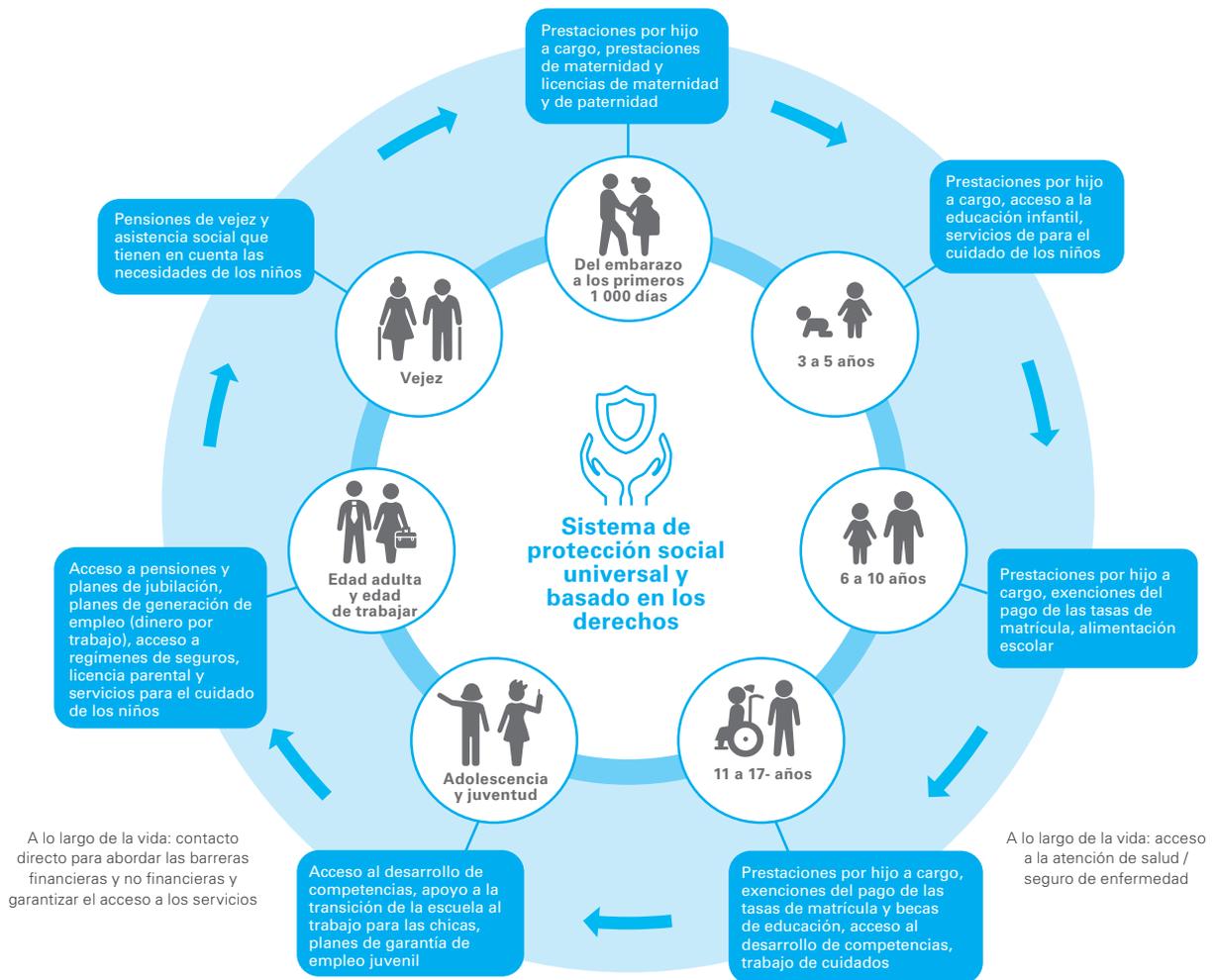
Además, la ponderación de la población infantil aplicada a los países también influye en las tasas de cobertura efectiva. Las tasas agregadas de cobertura efectiva a nivel regional y mundial disminuyen cuando las tasas disminuyen en un país grande, ya que la tasa de cobertura efectiva mundial se ve afectada por la ponderación de la población cuando la cobertura se ve reducida en países con una gran población infantil. Por ejemplo, las grandes prestaciones familiares en América Latina y el Caribe se han reducido o se han interrumpido desde 2016, y algunas se han sustituido por regímenes con menor cobertura. Los cambios en las principales prestaciones por hijo a cargo registrados en un país afectan a la tasa agregada de cobertura efectiva. Entre otros países de América Latina y el Caribe, éste ha sido el caso de México, que ha experimentado una disminución significativa, ya que se trata de un país con una gran ponderación de población infantil. Las contracciones en países como México explican el descenso regional (véanse las medidas de contracción en la sección 3.2). También es posible que algunos regímenes de prestaciones por hijo a cargo no hayan seguido el ritmo de crecimiento de la población en determinados países.

Si bien las líneas de tendencia históricas ponen de relieve una cobertura creciente para los niños (véase el gráfico 2.1 de la OIT (2021a)), la evolución más reciente entre 2016 y 2022 apunta a un estancamiento del progreso.

2.5 Adecuación de la protección social de los niños

La cuantía de la prestación, o lo que es lo mismo, la adecuación de un régimen, es un elemento clave de un enfoque de sistemas integral y con perspectiva infantil (véase el gráfico 2.7), de importancia fundamental para garantizar el bienestar de todos los niños y la estabilidad económica de sus familias (UNICEF 2019). «Adecuación de las prestaciones familiares e infantiles» significa que los porcentajes de pago son lo suficientemente elevados como para satisfacer las necesidades individuales de los niños (por ejemplo, en el caso de los niños con discapacidad) y las necesidades definidas por el entorno en el que viven (por ejemplo, contextos frágiles). Las normas internacionales de seguridad social, en particular el Convenio núm.102 y la Recomendación núm. 202 de la OIT, ofrecen orientación sobre la adecuación de las

prestaciones familiares y por hijo a cargo. Sin embargo, la adecuación no se refiere únicamente al valor al que se fijan estas prestaciones. Más bien se refiere a la adecuación de todas las prestaciones del ciclo de vida que también pueden repercutir positivamente en el bienestar infantil, como puede observarse en los gráficos 2.7 y 2.8. Las normas internacionales de seguridad social se formulan teniendo en cuenta este enfoque del ciclo de vida y alientan a los países a crear una provisión integral para el ciclo de vida que garantice la adecuación de las prestaciones familiares y por hijo a cargo, pero también la provisión adecuada de otras funciones de protección social para apoyar a los cuidadores. Proporcionarles protección tiene implicaciones directas y positivas para el bienestar de los niños.

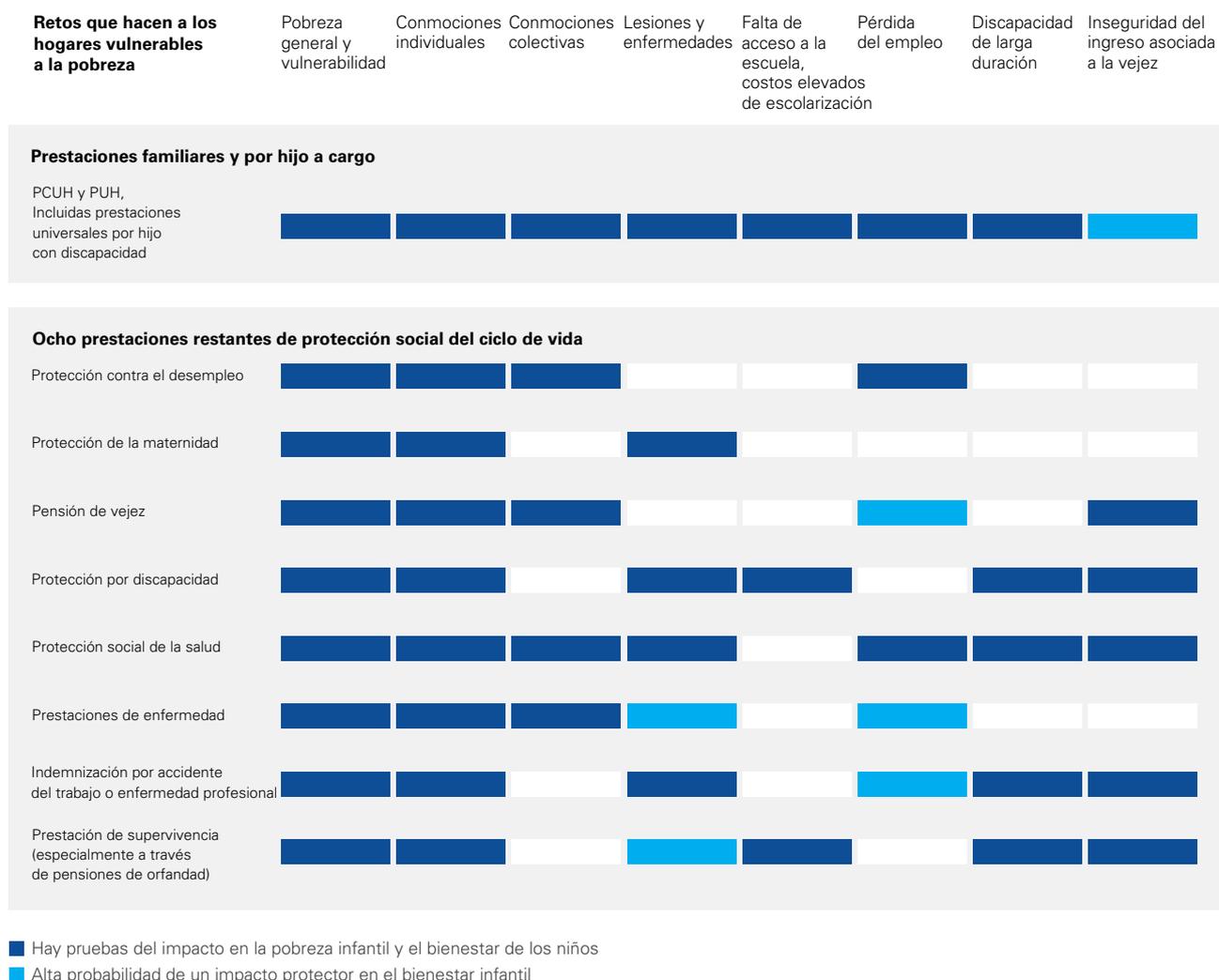
► **GRÁFICO 2.7 Protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños durante su ciclo de vida**

Fuente: UNICEF (2019)

Un enfoque sistémico y de ciclo de vida desde la perspectiva del bienestar infantil debería centrarse en el modo en que los instrumentos específicos de protección social pueden complementarse entre sí para hacer frente a las contingencias que empobrecen y hacen vulnerables a los hogares. El gráfico 2.8 muestra las nueve funciones de la protección social en el ciclo de vida, y el modo en que todas estas funciones pueden apoyar el bienestar infantil a partir de revisiones de publicaciones seleccionadas, citadas más adelante. Esto complementa el gráfico 2.7 basándose en un sólido corpus de datos empíricos, que ilustra la interacción de retos e instrumentos dentro de un sistema de protección social y el modo en que pueden construirse los diferentes elementos de un sistema para abordar la pobreza y la vulnerabilidad infantil.

Tanto en el gráfico 2.7 como en el 2.8 puede observarse claramente que una protección social que tenga en cuenta a la infancia no significa únicamente una prestación centrada en los niños, limitada únicamente a las prestaciones por hijo a cargo. Por el contrario, cuando existe una gama completa de protección adecuada durante el ciclo de vida para otros grupos, como las personas en edad de trabajar y los pensionistas en hogares con hijos, ello también reduce los factores de pobreza y vulnerabilidad para los niños, lo que a su vez protege el bienestar infantil. En última instancia, una brecha en cualquiera de las funciones de protección social a lo largo del ciclo de vida va en detrimento de los niños. Por ejemplo, si los padres no tienen protección contra el desempleo, en caso de pérdida del puesto de trabajo sus hijos se ven perjudicados, ya que los ingresos del hogar disminuyen considerablemente.

► **GRÁFICO 2.8 Pruebas de como la pobreza infantil y los riesgos de vulnerabilidad se abordan a lo largo de las nueve funciones de la protección social durante el ciclo de vida**



Nota: Interpretación del autor de los resultados de las fuentes citadas a continuación.

Fuentes: Datos del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social 2011; Bastagli et al. 2016; Davis et al. 2016; ODI y UNICEF 2020; Richardson 2015; Standing y Orton 2018.

No existe una solución única en términos de sistemas de protección social. Por el contrario, la combinación específica de intervenciones depende necesariamente del contexto, de los retos concretos que se aborden y de otros muchos factores. Este enfoque está plenamente en consonancia con la Recomendación núm. 202 de la OIT, que hace hincapié en la apropiación nacional y en la importancia de las estrategias nacionales para la extensión de la protección social formuladas a través del diálogo social, y con el enfoque de los sistemas del UNICEF, tal como se describe en su Marco Programático Mundial de Protección Social (UNICEF 2019).

Según los marcos de derechos humanos de las Naciones Unidas y las normas internacionales (véase

el recuadro 2.1), todos los niños deberían tener acceso, como mínimo, a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que asegure «el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios» (Recomendación núm. 202 de la OIT, párrafo 5,b))¹². Aunque la Recomendación permite que los niveles de prestación se definan a nivel nacional, también proporciona una orientación clara sobre lo que puede considerarse apropiado: el nivel mínimo de seguridad del ingreso debe permitir una vida digna y ser suficiente para proporcionar un acceso efectivo a un conjunto de bienes y servicios necesarios, como los que pueden establecerse a través de los umbrales nacionales de pobreza y otros umbrales comparables (párrafo 8,b)).

12 Véase la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT.

Por lo tanto, a tenor de lo dispuesto en las normas internacionales, las prestaciones deberían fijarse en niveles que guarden relación directa con el costo real de la manutención de un niño y representar una contribución sustancial a este costo: como mínimo, deberían cubrir las necesidades básicas, la realización de los derechos del niño (incluidos derechos como los relativos al ocio y la participación activa en las comunidades y sociedades) y los bienes públicos, y deberían concederse subsidios familiares en la cuantía mínima, independientemente de los ingresos del hogar. Asimismo, deberían incluirse prestaciones adicionales para tener en cuenta las necesidades individuales y las condiciones o contextos familiares (por ejemplo, las prestaciones por hijo con discapacidad destinadas a compensar los costos adicionales pueden basarse en evaluaciones de la discapacidad, diferencias entre zonas rurales y urbanas y en la condición de nuevos migrantes).

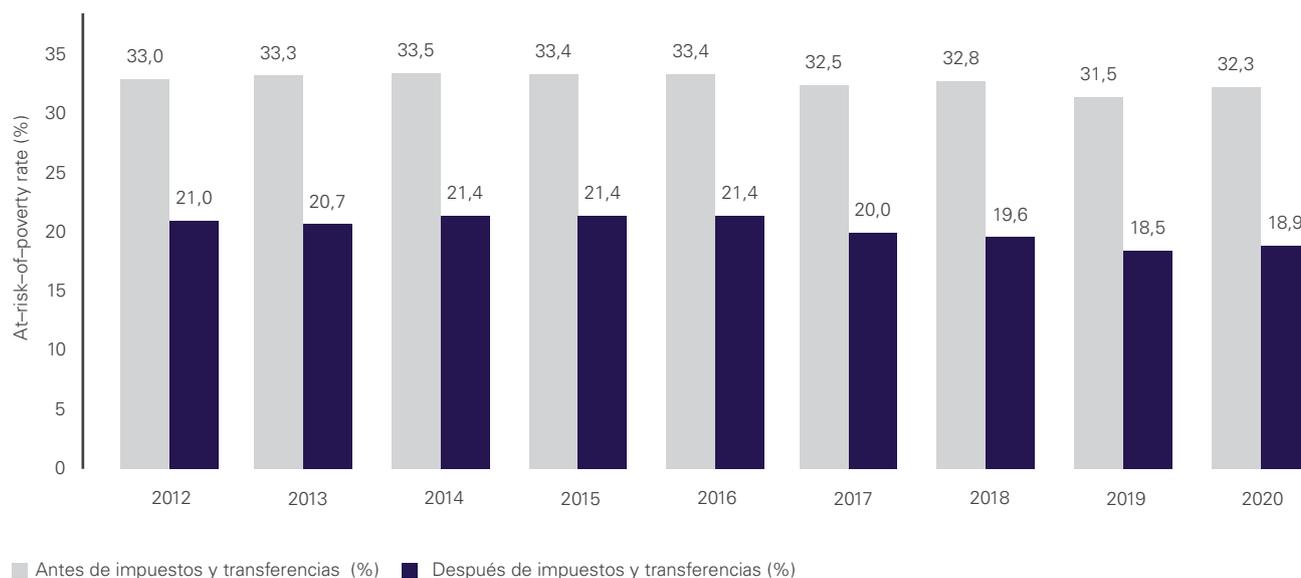
Dado que los costos que conlleva el satisfacer las condiciones de vida se ven afectados por la inflación a lo largo del tiempo, los instrumentos de la OIT exigen que las prestaciones se indexen periódicamente para responder a la evolución de dichos costos (OIT 2011, párrafos 184-186). El índice utilizado (por ejemplo, una cesta de la compra específica, el índice de precios al por menor o el índice de precios al consumo) debe ajustarse al costo de la vida en general—no solo a los productos básicos—y estar en consonancia con los salarios, para evitar que aumente la desigualdad entre las prestaciones y los ingresos medios a lo largo del tiempo. La indexación también debe aplicarse a los cálculos de los niveles mínimos de subsistencia en los países en los que éstos se utilizan para determinar el derecho a percibir prestaciones o su cuantía. La importancia de la indexación periódica o en tiempo real ha quedado patente en la actual crisis del costo de la vida, en la que el poder adquisitivo y la seguridad financiera de los ciudadanos se están viendo mermados por la inestable inflación de los precios en muchos países. Una indexación adecuada resulta aún más importante cuando la inflación puede ser mucho más alta para los grupos con ingresos más bajos—debido a su propensión a gastar mayores proporciones de

los ingresos disponibles en bienes y servicios básicos que se ven más afectados por la inflación—que para los grupos con ingresos más elevados. Por ejemplo, el Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido estima que la inflación para el quintil más pobre en octubre de 2022 sería del 17,6 por ciento, frente al 10,9 por ciento del quintil más rico, debido a que los hogares más pobres destinan una parte mayor de su gasto al suministro energético (Johnson et al. 2022).

La Recomendación núm. 202 de la OIT contempla una amplia gama de instrumentos políticos para lograr la seguridad del ingreso de los niños. La mejor manera de alcanzar este objetivo es mediante un enfoque de sistemas integrados, y la mejor manera de lograr la adecuación es mediante una cartera complementaria de políticas de la infancia (UNICEF 2019) que comprenda tanto las prestaciones monetarias como el acceso a los servicios. Como puede observarse en el gráfico 2.7, ello debe tener en cuenta el desarrollo vital del niño, el contexto familiar (tamaño de la familia y edades de los niños) y las características personales del niño (tomando en consideración factores como la condición de migrante, la discapacidad y el género). Una PUH es el eje en torno al cual puede construirse el sistema integrado de protección social (véase el recuadro 4.1).

Una forma de determinar la adecuación de la protección social es evaluando en qué medida reduce la pobreza infantil. En la Unión Europea, durante el último decenio, la reducción de la pobreza de ingresos de los niños después de impuestos y prestaciones de protección social se sitúa entre el 36 por ciento y el 41 por ciento de los ingresos de mercado (véase el gráfico 2.9). Por ejemplo, en 2020 la tasa de riesgo de pobreza antes de impuestos del 32,3 por ciento se redujo al 18,9 por ciento de media después de impuestos y transferencias. Efectivamente, esto representa una reducción del riesgo de pobreza en la población infantil del 41 por ciento. Además, fuera del contexto europeo existen numerosas pruebas de que la protección social reduce la pobreza infantil y logra una serie de resultados positivos en materia de desarrollo humano para los niños y sus familias (Bastagli et al. 2016; Davis et al. 2016).

► **GRÁFICO 2.9 Tasa estimada de riesgo de pobreza para los niños de 0 a 8 años antes y después de las transferencias sociales en la UE-27, 2012-2020**



Fuente: Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat), [Navegador de datos](#), agosto de 2022.

El ejemplo de Europa muestra que, aunque la protección social está logrando grandes avances en la lucha contra la pobreza, no la está eliminando de conformidad con los objetivos europeos relacionados con la pobreza relativa de ingresos; cabe señalar asimismo que es necesario el acceso a servicios adicionales y a un trabajo decente para los cuidadores¹³. Este es el caso en todas las regiones. No obstante, un paquete completo de prestaciones y servicios para ayudar a erradicar la pobreza infantil y asegurar el bienestar de los niños debe ir acompañado de un compromiso para destinar a tal efecto los recursos adecuados.

2.6. Gasto en protección social de los niños

Muchas de estas brechas en la cobertura, la adecuación y la integralidad están asociadas a una importante falta de inversión en los sistemas de protección social para todos los grupos, y especialmente para los niños. A nivel

mundial, el gasto nacional en protección social de la infancia solo alcanza el 1,1 por ciento del PIB frente al 12,9 por ciento del PIB que se gasta en protección social en general (véase el gráfico 2.10), y representa el gasto más bajo de todas las garantías en todas las regiones y todos los niveles de ingreso de los países. Mientras que los países de Europa y Asia Central y de Asia y el Pacífico¹⁴ gastan más del 1 por ciento del PIB, en otras partes del mundo los ratios de gasto se mantienen muy por debajo. Las estimaciones regionales de gasto en África, los Estados Árabes y las Américas muestran niveles de gasto del 0,7 por ciento del PIB o inferiores, a pesar de que los niños representan una gran parte de la población en estas regiones. Un nivel de gasto medio de solo el 0,1 por ciento del PIB en los países de ingreso bajo resulta especialmente llamativo si se recuerda que los niños de 0 a 15 años constituyen el 41,8 por ciento de su población total. También puede observarse que el gasto es del 1,2 por ciento del PIB en los países de ingreso alto y de menos del 0,5 por ciento del PIB o inferior en los países de ingreso mediano y bajo.

13 No obstante, estos sistemas europeos erradicar la pobreza extrema de ingresos, medida en términos absolutos de 1,90 dólares en paridad del poder adquisitivo por persona y día, en los casos en que las familias tienen acceso a las prestaciones.

14 La estimación regional para Asia y el Pacífico no incluye a China.

► **GRÁFICO 2.10 Gasto público en protección social y salud como porcentaje del PIB, por garantía mínima de protección social, 2020 o año más reciente sobre el que se dispone de datos**



Notas: Véase el anexo 2 de OIT (2021a) para consultar explicación del método aplicado. El gasto total en protección social (excluida la atención de salud) no siempre se corresponde con la suma de los gastos por grupo de edad. Depende de la disponibilidad de datos, la fuente y el año, así como de la inclusión de gastos no específicos de cada grupo de edad. Los agregados mundiales y regionales del gasto público en protección social se ponderan en función del PIB. Las cifras de gasto infantil en Asia y el Pacífico no incluyen a China.

Fuentes: OIT, Base de Datos Mundial sobre Protección Social, con datos basados en encuestas de seguridad social; ILOSTAT; fuentes nacionales



Avances recientes, retos y oportunidades

3.1. Avances hacia la protección social universal de los niños

Desde el último informe conjunto de la OIT y el UNICEF en 2019, se han producido una serie de avances políticos significativos en la protección social de los niños que se describen a continuación y sobre los que se incluyen estudios de caso detallados por país en los anexos 1 a 4. Esta sección trata principalmente de recoger la evolución de las prestaciones familiares y por hijo a cargo para las familias con hijos. Aunque observa la ambición de los países por extender sus prestaciones, también ilustra los retos a los que se enfrentan a la hora de desarrollar y aplicar regímenes de protección social para la infancia, incluidas las prestaciones por hijo a cargo.

3.1.1 Del debate público renovado sobre las prestaciones por categorías y las PUH a una reforma política concreta

Un avance prometedor tanto para el fortalecimiento del sistema como para la mejora de las prestaciones ha sido el creciente interés por los enfoques universales de las prestaciones por hijo a cargo, como las prestaciones universales. Además, en varios países, como Angola, Botswana, Marruecos y Túnez (véanse el cuadro 3.2 y el anexo 3), los Gobiernos se han planteado activamente la introducción de las PUH o PCUH (Harman et al. 2020; Kidd, Moreira Daniels, et al. 2020; Kidd, Athias y Tran 2021; ODI y UNICEF 2020). Por ejemplo, en 2021 el Gobierno de Kenia se comprometió a implantar una PCUH a corto plazo y sujeta a un límite de edad para todos los niños de 0 a 3 años (Gobierno de Kenia 2020).

Un avance prometedor ha sido el creciente interés por los enfoques universales de las prestaciones por hijo a cargo.

En Madagascar, el UNICEF está poniendo a prueba una PUH de ámbito subnacional a pequeña escala en dos comunas que abarcan a 20 000 niños. Una propuesta reciente indica que el Gobierno de Sri Lanka podría implantar gradualmente un régimen completo de PUH, empezando por dar prioridad a los primeros 1 000 días desde la concepción y extendiendo la cobertura hasta los 18 años en un plazo de 12 años para mantener una carga fiscal manejable (Kidd et al. 2020).

Las PUH también han cobrado importancia en el debate sobre política social en los últimos años, y han adquirido más tracción en el contexto de las repercusiones socioeconómicas de la pandemia a corto y largo plazo (Kidd, Athias y Tran 2021; Stewart, Khurshid y Kielem 2021). En Asia Meridional en particular, las PUH también se han impulsado como una respuesta de emergencia a la COVID-19 (Kidd, Athias, y Tran 2020; UNICEF 2020a, 2020c). Aunque la cobertura universal se ha percibido como factible en los países de ingreso alto, la pandemia ha puesto de manifiesto las importantes brechas de cobertura, integralidad y adecuación que quedan por colmar también en estos países más ricos (véanse el cuadro 3.2 y la sección 3.2) (Stewart, Bastagli y Orton 2020). Ello puede observarse en los Estados Unidos, que afronta retos de pobreza infantil y registra brechas de cobertura en la protección social de los niños (Richardson et al. 2021). Sin embargo, durante la pandemia extendió temporalmente su Crédito Fiscal por Hijo a una PCUH sujeta a comprobación de los recursos, proporcionando de hecho una prestación para la mayoría de los niños de los Estados Unidos durante todo el año 2021. Este cambio supuso una reducción enorme del 49 por ciento de la pobreza infantil: sacó de ella a 2,9 millones de niños (Oficina del Censo de los Estados Unidos 2022). Está por ver si esta reforma será permanente, pero representa una valiosa oportunidad para aprovechar la respuesta a la pandemia (véanse el cuadro 3.2 y el anexo 4).

El cuadro 3.1 ofrece una visión general de los tipos de medidas que se han aplicado (algunas permanentes y otras temporales) para los niños entre 2018 y 2022. En todo el mundo se ha producido una intensa actividad política, como la introducción de nuevas medidas, el aumento de la cobertura y la adecuación, o las numerosas acciones que contribuyen a mejorar la atención a la infancia. Gran parte de esta vibrante actividad política y de las reformas recientes se recoge también en el cuadro 3.2, que profundiza en los detalles sobre el considerable número de países que han extendido progresivamente la cobertura de sus prestaciones por hijo a cargo incrementando de manera gradual la adecuación y la cobertura de la población, introduciendo nuevas prestaciones adicionales nacionales (o subnacionales), prestaciones complementarias o prestaciones por hijo a cargo, y que han utilizado sus prestaciones por hijo a cargo para absorber también a las poblaciones desplazadas. Incluye principalmente las nuevas reformas establecidas en la legislación. Esto es importante ya que su base legal tiene implicaciones para la longevidad del régimen, la asignación presupuestaria y su condición de derecho exigible o impugnabile. Además, muchas de las reformas documentadas en el cuadro son modificaciones progresivas que resultan ventajosas para los niños y pueden mejorar su bienestar. Sin embargo, a pesar de los claros aspectos positivos de estos avances al representar un punto de partida en el camino hacia la prestación universal, es importante afirmar que muchas de estas reformas, a menos que se sigan desarrollando, no serán sustitutivas ni comparables a la importancia de la adopción de una PUH completa u otras formas de prestación de alta cobertura y alta adecuación. Las razones de esta afirmación se exponen en el presente informe (véase el recuadro 4.1).



Puede decirse que la pandemia ha provocado un cambio discursivo perceptible, al menos temporalmente, hacia enfoques más universales de la protección social en general.

► **CUADRO 3.1 Las diez principales medidas anunciadas para los niños, 2018-2022 (totales en todo el mundo)**

Medida	Número
Introducción de un nuevo programa o prestación	327
Extensión de la cobertura	295
Aumento del nivel de prestaciones	291
Introducción de la prestación por trabajador /personas a cargo	263
Introducción de prestaciones para la población pobre o vulnerable	236
Aumento de la duración de la prestación	164
Introducción de subvenciones o aplazamiento o reducción del costo de las necesidades/servicios	157
Aumento de los recursos/asignación presupuestaria	152
Aplazamiento, reducción o exención de las cotizaciones	111
Introducción de subvenciones a los salarios	111

Fuente: Monitor de Protección Social de la OIT

3.1.2 ¿Mayor apertura hacia la protección universal?

Existen indicios provisionales de que la pandemia puede haber reforzado un cambio discursivo, ya en marcha antes de la crisis, hacia una mayor expansión de la cobertura a una gama más amplia de grupos de población, pero queda por ver si esto es indicativo de una mayor apertura hacia los enfoques universales de la protección social. Las repercusiones socioeconómicas de la pandemia han hecho que los responsables de las políticas no puedan dejar de lado a una serie de grupos de población—entre los que se encuentran los niños, las personas de edad, los cuidadores no remunerados y las mujeres y hombres que trabajan en condiciones de trabajo inseguras y en la economía informal—que estaban cubiertos de forma inadecuada o no estaban cubiertos en absoluto por las medidas de protección social existentes. Puede decirse que la pandemia ha provocado un cambio discursivo perceptible, al menos temporalmente, hacia enfoques más universales de la protección social en general.

Dadas las circunstancias, muchos Gobiernos y organizaciones internacionales, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (FMI 2020; Rutkowski 2020), han considerado que la provisión universal o universalista era la más adecuada, habida cuenta de las repercusiones de la crisis en toda la sociedad. Esta apertura se ha observado en las respuestas nacionales que intentaban incluir a segmentos enteros o amplios de la población, incluido el nivel intermedio que carece de esta protección o *missing middle*.

Aunque no es lo mismo que abogar por la cobertura universal, se ha reconocido que los «sistemas universales de prestación de servicios» son un requisito previo importante para lograr la cobertura universal (Gentilini 2022), aunque algunos pueden argumentar que esto es solo otra forma de referirse a los registros sociales y a la persistencia de la focalización en la pobreza.

La pandemia también ha provocado un creciente interés en un ingreso básico universal, especialmente con llamamientos a un «ingreso básico de emergencia» para su aplicación durante la pandemia de COVID-19 (CEPAL 2020; Gray Molina y Ortiz-Juárez 2020). Durante la crisis, 13 países o territorios concedieron ayudas únicas o en varios plazos a toda la población, y 12 países concedieron ayudas universales temporales para el cuidado de los hijos. En el contexto cambiante e inestable de la pandemia, las transferencias monetarias temporales a gran escala fueron la respuesta que adoptaron muchos países, llegando a grandes grupos de población (Gentilini 2022).

Sin embargo, por el momento, la pruebas parecen indicar que el asesoramiento político a nivel de país que acompaña a los préstamos ha seguido promoviendo, en términos generales, un enfoque de red de seguridad limitado, con una provisión que comprende la focalización en la pobreza, un debilitamiento del seguro social y una flexibilización laboral que pueden conducir a un ajuste fiscal prematuro (Ortiz y Cummins 2021).

Además, un estudio reciente cita ejemplos de países en los que el FMI está impulsando una «opción

intergeneracional» y sugiriendo a los Gobiernos que reasignen a los niños fondos inicialmente previstos para hacer frente al gasto en las personas de edad (Ortiz y Cummins 2022). Esta opción contravendría el enfoque holístico del ciclo de vida de la protección social, en lugar de destinar recursos suficientes para financiar la protección social tanto de unos como de otros. Además de la necesidad de que las personas de edad tengan unos ingresos seguros, también hay que reconocer el papel crucial que desempeñan los abuelos en el desarrollo de los niños en muchos contextos. Por lo tanto, este tipo de asesoramiento político también tiene repercusiones directas negativas en los niños.

No obstante, más recientemente, a nivel nacional, el FMI ha recomendado, por ejemplo, subsidios por hijo a cargo en China, sin insistir en la fijación de objetivos, lo que representa una desviación del asesoramiento político hasta la fecha (FMI 2022). Esta mayor atención a la extensión de la cobertura respalda en cierta medida la postura política adoptada por la OIT y el UNICEF desde hace tiempo de que es importante contar con sistemas universales de protección social que cubran los retos ordinarios del ciclo de vida y estén preparados para las crisis y se vean extendidos y reforzados cuando éstas se produzcan. Desde la perspectiva del bienestar infantil, los enfoques universales presentan ventajas comparativas significativas en tiempos de crisis y tiempos sin crisis.

3.1.3 Lograr la cobertura universal de los niños mediante enfoques basados en regímenes mixtos coordinados

Otra forma prometedora de lograr una protección social universal o cuasi universal es mediante enfoques basados en regímenes mixtos coordinados. Países como la Argentina, Túnez (véase el anexo 3) y Viet Nam persiguen o han considerado la cobertura universal de los niños mediante una combinación de prestaciones contributivas y no contributivas por hijo a cargo. Por ejemplo, la Argentina ha alcanzado progresivamente una tasa de cobertura efectiva del 89,9 por ciento, con 1,3 millones de niños adicionales aún por cubrir en 2022 (ANSES 2022; Gobierno de la Argentina 2022; Instituto Nacional de Estadística y Censos 2022). Esto demuestra cómo pueden combinarse diferentes instrumentos—seguros sociales y regímenes financiados con cargo a los impuestos, con objetivos concretos o sujetos a comprobación de los recursos—para dar cobertura a los niños, como ocurre con los otros tres regímenes de prestaciones por hijo a cargo coordinados o «multinivel» (McClanahan y Barrantes 2021) que funcionan en el Japón, Liechtenstein y Suiza, con una cobertura universal o cuasi universal. Un enfoque similar se ha debatido en países como Viet Nam (McClanahan y Gelders 2019).

Uno de los retos para el caso argentino y sus regímenes mixtos coordinados de PCUH y sistemas de protección social similares en términos de extensión de la cobertura reside en la capacidad de «pasar» eficazmente a los



Otra forma prometedora de lograr una protección social universal o cuasi universal es mediante enfoques basados en regímenes mixtos coordinados.



niños entre las distintas partes del sistema cuando cambian las circunstancias de sus padres, y de identificar a aquellos que no están cubiertos en absoluto. La interoperabilidad—el sistema se comunica eficazmente y sin fisuras con otras partes—en todos los sistemas es difícil en la práctica. Hipotéticamente, los hijos perciben las prestaciones contributivas si sus padres tienen un empleo formal; si no es así, deberían acceder a la prestación familiar no contributiva para seguir protegidos. El reto que plantea este enfoque basado en regímenes mixtos coordinados es que requiere un alto nivel de coordinación entre las partes y bases de datos administrativas actualizadas que permitan identificar la situación de cobertura de cada niño y la de los miembros de su familia. Si determinadas partes del régimen no se cruzan necesariamente con otras, o los datos no pueden fusionarse, se corre el riesgo de que los niños pasen de forma ineficaz de una parte a otra de ese sistema o queden completamente al margen, y pierdan su prestación o sufran retrasos en el acceso a ella. Además de estas dificultades entre las instituciones de ámbito nacional, existen retos relacionados con la organización federal del país, ya que existen políticas de protección social subnacionales y una recopilación de información fragmentada que introducen más complejidades y una posible exclusión de los derechos. Esto puede indicar dónde las PUH tienen una ventaja comparativa debido a su inclusión simplificada en una única prestación por hijo, evitando al mismo tiempo una posible fragmentación entre diferentes subsistemas

Otro argumento de peso a favor de las PUH tiene que ver con el trato desigual en el acceso de los niños, dependiendo de la parte del sistema en la que se encuentren. Esto incluye las diferentes condiciones necesarias para estar totalmente cubierto (es decir, para recibir el 100 por cien de la transferencia)—como es el caso de la prestación no contributiva por hijo a cargo argentina—, lo que puede acabar creando un cuello de botella para los grupos de población vulnerables a la hora de intentar acceder o mantener la prestación y obstaculizar la realización de sus derechos de protección social. A pesar de estos retos, y del margen de mejora de su sistema de prestaciones por hijo a cargo, la Argentina ha realizado avances muy importantes en la extensión de la protección social de la infancia en los últimos decenios.



Los niños migrantes y desplazados por la fuerza carecen a menudo de cobertura legal de prestaciones por hijo a cargo y otras prestaciones de protección social, a pesar de encontrarse entre los más vulnerables.

3.1.4 Los regímenes nacionales de prestaciones por hijos a cargo pueden extenderse y, de hecho se están extendiendo, para proteger a los niños migrantes y desplazados por la fuerza

Los niños migrantes y desplazados por la fuerza carecen a menudo de cobertura legal en relación con las prestaciones por hijo a cargo y otras prestaciones de protección social, a pesar de encontrarse entre los más vulnerables. Sin embargo, también hay ejemplos prometedores de sistemas de protección social inclusivos para niños y familias en movimiento (UNICEF 2020e). En el Brasil, los migrantes pueden acceder a los regímenes y prestaciones nacionales de protección social. De hecho, las pruebas demuestran que muchas familias venezolanas vulnerables y desplazadas acogidas en el Brasil reciben las dos principales transferencias monetarias, a saber, *Auxílio Brasil /Bolsa Família* (véase el anexo 1) y *Benefício de Prestação Continuada*, una transferencia monetaria no condicionada para las personas de edad y las personas con discapacidad que viven en situación de pobreza. Del mismo modo, en 2019 Guyana extendió su sistema de protección social para que los niños migrantes y sus familias procedentes de Venezuela pudieran optar a prestaciones monetarias familiares o por hijo a cargo. Los pagos se destinaron a vivienda o alquiler, y a la compra de material escolar (UNICEF 2020e). Durante la pandemia, varios países flexibilizaron las condiciones de elegibilidad para las familias migrantes y desplazadas con hijos o regularizaron temporalmente la situación de los no nacionales para permitirles el acceso a la asistencia social y de atención de salud (OIT 2020c, 2021a).

Otro avance prometedor en este sentido es la extensión del régimen nacional turco de transferencias monetarias sujetas a condiciones relacionadas con la escolarización, en vigor desde 2003 y con una cobertura de 2,13 millones de niños turcos en 2021, y la incorporación de un régimen similar para los refugiados. El UNICEF, en colaboración con el Ministerio de Familia y Políticas Sociales y la Media Luna Roja turca, ha puesto en marcha este programa desde 2017, con una cobertura de 625 901 niños refugiados en 2021 (UNICEF 2020d)¹⁵. Dependiendo de la edad del niño, se pagan mensualmente entre 55 y 90 liras turcas (3-5 dólares de los Estados Unidos) por cada niño. Desde la puesta en marcha del plan nacional en 2003, los pagos a las niñas son ligeramente más elevados, lo que constituye una característica de este programa que tiene en cuenta las cuestiones de género (cuando no adopta un enfoque transformador en materia de género). El régimen de Transferencias Monetarias Sujetas a Condiciones para los Refugiados no solo se ha basado en el modelo nacional, sino que también lo ha mejorado, por ejemplo incorporando un elemento de *cash-plus* (un componente de protección de la infancia—visitas a los hogares y gestión de casos—se aplica a los niños que han dejado de asistir a la escuela para entender las razones subyacentes y conseguir que vuelvan a la escuela, lo que también permite al trabajador social identificar las necesidades de los niños y las familias y los retos a los que se enfrentan) y pagos adicionales para contribuir en mayor medida a los gastos de vuelta a la escuela de las familias, especialmente de aquellas con niños mayores. De este modo, el régimen de Transferencias Monetarias Sujetas a Condiciones para los Refugiados pretende servir al doble objetivo de prestación de servicios y asistencia técnica y defensa de los niños más desfavorecidos. Una evaluación externa del régimen de Transferencias Monetarias Sujetas a Condiciones para los Refugiados concluyó que el plan era eficaz para fomentar la asistencia regular a la escuela, mantener una seguridad del ingreso regular y predecible, y superar los resultados previstos en un entorno complejo. El componente de protección de la infancia ha favorecido una mayor asistencia, con un sentimiento reforzado de «ser cuidado» entre la comunidad vulnerable (Ring et al. 2020).

La respuesta internacional y nacional de protección social a la guerra en Ucrania pone de relieve cómo los sistemas bien desarrollados tienen capacidad de respuesta frente a las conmociones y pueden apoyar con prontitud a las familias con niños. La guerra en

Ucrania ha desplazado a 7,2 millones de ucranianos a Europa y ha creado 6,9 millones de desplazados internos en el país (ACNUR 2022). Tres millones de niños en Ucrania y más de 2,2 millones en los países de acogida de refugiados necesitan ayuda humanitaria. Casi dos de cada tres niños han sido desplazados por los combates (UNICEF 2022g). Este nivel de desplazamiento, al menos en Europa, no tiene precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Lo que es igualmente inaudito es ver la capacidad de los Estados, especialmente los contiguos a Ucrania, para acoger a millones de niños desplazados y a sus familias en sus sistemas de protección social en un abrir y cerrar de ojos, y extender derechos críticos, como el derecho al trabajo, con pocas dificultades. Ha sido una respuesta impresionante; sin embargo, ha puesto de manifiesto la flagrante disparidad de trato a otros refugiados durante otras crisis de refugiados en curso y anteriores. Muestra cómo la homogeneidad geográfica y cultural y la proximidad determinan significativamente el grado de apoyo público y, potencialmente, también la respuesta política. Es importante dar una respuesta equilibrada a las crisis de refugiados en curso y garantizar que los niños desplazados y vulnerables que se enfrentan a grandes riesgos, desde Ucrania a Afganistán y más allá, reciben los recursos y el apoyo necesarios para atender sus necesidades vitales.

No obstante, el hecho de que numerosos países, en Europa y fuera de ella (por ejemplo, el Canadá y Nueva Zelanda), hayan absorbido a muchos miles de ucranianos en sus sistemas con tanta rapidez es un ejemplo de cómo los sistemas integrales tienen de por sí capacidad de respuesta y no requieren necesariamente muchas medidas específicas. Dicho esto, la crisis ha puesto de manifiesto tanto los puntos fuertes de algunos de los sistemas nacionales de la Unión Europea como sus puntos débiles, así como el desajuste entre política y capacidad. También se ha observado que en algunos de los países de la Unión Europea con recursos más limitados, los refugiados no tienen pleno acceso a la oferta nacional y, aunque lo tuvieran, seguirían accediendo a un sistema con grandes brechas. No obstante, la Unión Europea emitió rápidamente la Directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal (Comisión Europea 2022b) que orienta a los Estados miembros de la Unión Europea sobre cómo los países pueden proporcionar a los ucranianos desplazados acceso a muchos servicios gubernamentales como la atención de salud, la protección social y la escolarización, entre otros. En consecuencia, las familias ucranianas desplazadas

¹⁵ Cifras del UNICEF en Türkiye.

RECUADRO 3.1: Ejemplos seleccionados de países que han incorporado con rapidez a sus sistemas de prestaciones por hijo a cargo a los niños ucranianos desplazados por la crisis actual en 2022

Además de conceder a los adultos ucranianos recién llegados el derecho a trabajar y el acceso a la educación a todos los niños, muchos países han facilitado el acceso a sus sistemas de protección social y de atención de salud. Esto incluye a menudo medidas específicas para los refugiados o un acceso pleno—o al menos amplio—a sus sistemas de protección social, incluidos sus regímenes nacionales de prestaciones por hijo a cargo, a menudo en las mismas condiciones que para otros residentes o ciudadanos. A continuación se ofrecen diversos ejemplos de medidas de respuesta aplicadas a los niños ucranianos.

- ▶ **Alemania** está pagando con periodicidad mensual una PUH a cada niño ucraniano. Esta prestación oscila entre 219 y 250 euros (215-246 dólares de los Estados Unidos) dependiendo del número de niños en la familia (Gobierno de Alemania 2022).
- ▶ **Canadá** ofrece una prestación única, no imponible, de 1 500 dólares canadienses (1 100 dólares de los Estados Unidos) por hijo de 0 a 18 años como prestación para instalarse en el país (Gobierno del Canadá 2022).
- ▶ **Eslovaquia** está proporcionando, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el UNICEF, una prestación por discapacidad para cuidadores en caso de discapacidad grave o enfermedad grave que asciende a 508 euros (500 dólares de los Estados Unidos) al mes. La OIM cubre al principio a todos los adultos y el UNICEF a todos los niños. La prestación es similar a la prestación media por discapacidad de los nacionales eslovacos (UNICEF 2022a). A partir de octubre de 2020, el Gobierno asumió la plena responsabilidad de los programas.
- ▶ **Letonia** ha modificado su ley y concede un subsidio de natalidad de 421,17 euros (415 dólares de los Estados Unidos) a los niños ucranianos nacidos en Letonia, y una prestación por hijo a cargo de 171 euros (168,50 dólares de los Estados Unidos) al mes para los niños de 0 a 18 años, además de otras prestaciones de asistencia social (Gobierno de Letonia 2022).
- ▶ **Polonia** proporciona acceso a su PUH, que se paga con periodicidad mensual, de 500 zlotys (100 dólares de los Estados Unidos) por cada niño ucraniano, una prestación anual de 300 zlotys (62 dólares de los Estados Unidos) por cada niño para material escolar, y una prestación de apoyo a los cuidados familiares por cada segundo hijo y siguientes de entre 12 y 36 meses, hasta un máximo de 12 000 zlotys (2.450 dólares de los Estados Unidos) (Comisión Europea 2022a), además de proporcionar acceso a algunas de sus prestaciones familiares y por hijo sujetas a comprobación de los recursos.

Fuente: Gentilini, Almenfi, et al. (2022).

han tenido acceso a los sistemas nacionales de prestaciones por hijo a cargo y a otras partes del sistema de protección social de varios países (véase el recuadro 3.1). Ha sido un gesto de solidaridad tan necesario como importante y demuestra lo que los Estados pueden hacer si lo desean, especialmente con un fuerte apoyo público. Aunque esta dinámica no siempre haya sido fluida, representa un poderoso ejemplo de cómo se puede proteger a los niños desplazados si los países receptores se comprometen a ello.

Además, el sistema nacional de protección social ucraniano tampoco se ha derrumbado, y se ha utilizado con un efecto significativo para hacer frente a la crisis, adaptándolo y extendiéndolo para responder a las

secuelas de la guerra. Desde el comienzo de la guerra, en el contexto del sistema se han puesto en marcha 127 medidas de respuesta humanitarias y de protección social en total. Por ejemplo, desde mayo de 2022 se han destinado 3 000 hryvnias (100 dólares de los Estados Unidos) al mes a cada niño desplazado o persona con discapacidad cuyo hogar ha sido destruido. También se ha seguido pagando su *baby box*, equivalente a unos 100 dólares, a los padres con hijos recién nacidos (Gentilini, Hrishikesh, et al. 2022; UNICEF 2020d). No obstante, Ucrania parece ahora a punto de liberalizar su protección de los trabajadores y de promulgar una nueva serie de medidas de afianzamiento que muy probablemente repercutirán negativamente en su oferta de protección social (Rowley y Guz 2022).

3.2 Reducciones, ambiciones frenadas y posibles giros equivocados

A pesar de toda esta evolución positiva, algunos países han renunciado a la expansión y han aplicado políticas de consolidación fiscal en el último decenio, cuyos efectos negativos están empezando hacerse notar. Algunos países han intentado extender su oferta para los niños, pero se han visto obligados a frenar esta ambición. Otros han suprimido algunas prestaciones e introducido otras nuevas que pueden o no representar una buena orientación política: es demasiado pronto para pronunciarse; además, estas reformas son ambiguas desde una perspectiva basada en los derechos.

Como ya se ha mencionado, la consolidación fiscal es una megatendencia, y se calcula que en 2021 la austeridad afectó a 6 300 millones de personas, es decir, a más del 80 por ciento de la población mundial, cifra que se espera que aumente a 6 700 millones de personas o al 85 por ciento de la humanidad en 2023, con enormes implicaciones para la vida de los niños (Ortiz y Cummins 2021; 2022). Las prestaciones familiares y por hijo a cargo también han sido objeto de austeridad. La experiencia demuestra que las políticas de austeridad son siempre perjudiciales para los niños (Tirivayi et al. 2020; UNICEF 2012b). A continuación se examinan algunos ejemplos que ilustran esta realidad.

Si bien es muy importante que se llegue efectivamente a los más pobres con medidas adecuadas y adaptadas, esto presupone un diseño muy cuidadoso de los regímenes y programas, especialmente en lo que se refiere a la selección de los beneficiarios. Una selección ineficaz de los beneficiarios no solo corre el riesgo de excluir a los más pobres, sino que también compromete el apoyo político general a estos regímenes. Por ejemplo, en los últimos años, varios regímenes nacionales importantes de prestaciones por hijo a cargo han sufrido reformas contractivas o han sido suprimidos, como se expone más adelante. Existe el argumento de que la contracción de algunos regímenes se ha producido porque se han introducido elementos de focalización de la pobreza o de los ingresos, y se han vuelto más propensos a la introducción de reformas que han erosionado la adecuación y la calidad, llegando incluso a provocar su interrupción. Otros regímenes orientados a la pobreza desde el principio ya llevaban este riesgo incorporado. En consecuencia, era inevitable que sufrieran una suerte constreñida o discontinua, precisamente porque estaban o se habían convertido en regímenes dirigidos a la pobreza. Desde una lógica de economía política, se argumenta que los regímenes específicos tienden a carecer de suficiente apoyo

público, ya que no tienen el mismo nivel de aceptación por parte de la clase media que suele acompañar a las prestaciones universales (OIT 2021a; Kidd 2019). Ello ilustra la especial vulnerabilidad de los regímenes y programas específicos a la interrupción y la naturaleza caprichosa del ciclo político. Esta observación política debería suscitar una reflexión significativa por parte de los responsables de las políticas que desean garantizar una protección social sostenible para los niños, a la hora de sopesar los méritos relativos de la focalización en la pobreza y de enfoques más inclusivos y universalistas.

3.2.1 Reducciones en entornos de ingreso alto

Las reformas de las prestaciones por hijo a cargo que se están emprendiendo en varios países de ingreso alto siguen afectando a los niños, lo que demuestra que la reducción no solo afecta a la cobertura, sino también a la adecuación y la integralidad (OIT y UNICEF, 2019). Un ejemplo significativo de la contracción de las prestaciones de protección social para los niños es la «desuniversalización» en el Reino Unido de su PUH, que en 2012 pasó a ser una PCUH sujeta a comprobación de los recursos. Inevitablemente, las repercusiones inmediatas en el primer año después de esta reforma han sido una disminución precipitada en el número de niños que recibían una prestación por hijo a cargo, seguida de una disminución sostenida en los años siguientes, de aproximadamente 13,75 millones de niños en 2012 a 12,3 millones en 2022 (Gobierno del Reino Unido 2022a). Por otra parte, las tasas de aprovechamiento de las prestaciones por hijo a cargo no han dejado de disminuir desde la reforma, pasando del 97 por ciento en 2012/13 al 91 por ciento en 2019/20 (Gobierno del Reino Unido 2022a). Podría decirse que la reforma de 2012 abrió el camino a una mayor contracción. Además de introducir la comprobación de los recursos, en 2013 se introdujo un tope que limita la cuantía total de los ingresos por prestaciones que reciben las familias sin trabajo con hijos, independientemente del tamaño de la familia, lo que afectará a 120 000 hogares en 2022 (Gobierno del Reino Unido 2022c). Asimismo, la ayuda proporcionada a través del Crédito Fiscal por Hijo y el Crédito Universal (prestación de apoyo en entornos de ingreso bajo) se limita ahora a los dos primeros hijos de un hogar con hijos nacidos después de abril de 2017, lo que afecta a 1,3 millones de niños, una cifra que aumentará cada año que la política siga en vigor (Gobierno del Reino Unido 2022c). Los datos sobre los perjuicios duraderos provocados por estas reformas contractivas a los niños están bien documentados (Andersen, Patrick y Reeves 2022), y se

asocian a un aumento de la pobreza infantil del 27 por ciento en 2010 al 31 por ciento en 2019 (Joseph Rowntree Foundation 2022).

En otros contextos de ingreso alto, los responsables de las políticas han explorado reformas de ajuste regresivas. En 2019, Austria introdujo una nueva ley sobre la indexación de las prestaciones familiares, los créditos fiscales por hijo a cargo y los créditos fiscales familiares para los nacionales de la Unión Europea que trabajan en Austria y tienen hijos que viven en el extranjero. En la práctica, esto significa que los ciudadanos de la Unión Europea que viven en Austria y pagan impuestos y cotizaciones reciben menos prestaciones. La Unión Europea llevó a Austria ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2022. El Tribunal dictaminó que la ley austriaca discriminaba indirecta e injustificadamente basándose en la nacionalidad de los trabajadores migrantes e infringía el Reglamento relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2022; UE 2020). Esta ley también viola el Convenio núm. 118 de la OIT, que afirma el mismo principio¹⁶.

3.2.2 Contratiempos, ambiciones frustradas y retrocesos en los países de ingreso mediano

Las prestaciones por hijo a cargo en algunos países de ingreso mediano han sufrido reveses, anulándose sus ambiciones. En Kirguistán, una reforma legal prevista para 2017 que introducía una prestación por hijo a cargo para todos los niños de 0 a 3 años se suspendió debido a la inestabilidad política imperante y al desánimo del Banco Mundial y el FMI. A pesar de este revés, y como resultado de la promoción por parte del UNICEF de una protección social más inclusiva, el Programa Nacional de Desarrollo 2021-2026 aprobado por el Presidente (Agencia Nacional de Noticias de Kirguistán 2021) contiene una medida/objetivo político explícito para introducir la prestación por cuidado de niños de 0 a 3 años (UNICEF 2021b), restableciendo efectivamente el objetivo político de la PUH a corto plazo y con límite de edad, que había sido bloqueada anteriormente.

En Mongolia, el FMI impuso condiciones a los préstamos en 2017 que aumentaban la focalización de su Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo a Cargo (CMP), inicialmente universal (Development Pathways 2018; OIT y UNICEF 2019; FMI 2017; UNICEF 2020d). Sin embargo, la COVID-19 ha tenido un impacto significativo en la suerte de este Programa, ya que el valor de las



La COVID-19 ha tenido una repercusión significativa en la suerte del Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo a Cargo, ya que el valor de las prestaciones se quintuplicó durante la pandemia.

prestaciones se quintuplicó durante la pandemia (véase el recuadro 2.4), y sigue aplicándose en la actualidad a todos los niños de 0 a 18 años que viven dentro y fuera del país. De hecho, en el transcurso de la pandemia, la cobertura efectiva pasó del 96,6 por ciento al 99,3 por ciento actual (Gobierno de Mongolia 2022). Además, el Gobierno ha introducido un sistema en línea de *e-welfare* para los servicios de bienestar social, que ha contribuido a aumentar la cobertura del Programa para los niños. Del mismo modo, existen pruebas en otros lugares de la región de Oriente Medio y África del Norte (MENA) de que la actividad de las instituciones financieras internacionales con respecto a la retención de préstamos o la imposición de condiciones para concederlos podría haber impedido el progreso en la aplicación de los enfoques de ciclo de vida de la protección social. Esto ha ocurrido con las ambiciones gubernamentales respecto de las prestaciones por hijo a cargo y va en contra de los enfoques basados en el ciclo de vida de fácil acceso (véase el ejemplo de Egipto en Kidd S.D. 2022).

3.2.3 Supresión de prestaciones y nuevas disposiciones cuya naturaleza basada en derechos no está clara

Por otra parte, en América Latina se han sustituido o suprimido las renombradas prestaciones familiares específicas preexistentes en el Brasil y México. Es el caso de la transferencia monetaria sujeta a condiciones *Bolsa Família*, introducida en 2003 y sustituida en noviembre de 2021 por el *Programa Auxílio Brasil*. Aunque se asemeja al diseño de *Bolsa Família*, el nuevo programa proporciona transferencias monetarias más elevadas y cubre a 21,1 millones de familias, 6,4 millones más que *Bolsa Família*. Incluye asimismo una mayor atención a las familias con niños pequeños, tres modalidades adicionales y la provisión de primas por rendimiento escolar. También ha reducido el umbral de ingresos a partir del cual las familias deben abandonar

16 Véase el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) de la OIT.

el programa, lo que significa que pueden permanecer en él más tiempo, aumentando así la duración de las prestaciones y la seguridad del ingreso. Sin embargo, su condición de derecho exigible sigue siendo vaga y poco clara, persisten los problemas de precisión de los objetivos y la regulación de los bonos de incentivo es insuficiente. Preocupa saber si se puede garantizar un presupuesto sostenible y mantener la adecuación de las prestaciones, y si en el futuro todas las familias que reúnan los requisitos podrán acceder a la prestación sin sufrir retrasos considerables, lo que comprometería el acceso efectivo a las prestaciones. Otra preocupación se refiere a la disminución sistemática de la dotación presupuestaria para el mantenimiento del *Cadastro Único*—el principal registro del país de posibles beneficiarios de servicios sociales—, así como para los Servicios de Asistencia Social. Todo ello puede contribuir al desmantelamiento de estos importantes servicios, que actúan a nivel local como un punto fundamental para que las personas accedan a prestaciones y otros servicios sociales (para un análisis completo de esta reforma, véase el anexo 1).

3.2.4 Reformas de las prestaciones familiares ambiguas en términos de eficacia política y consideración de las necesidades de los niños

El tan publicitado programa Prospera de transferencia monetaria sujeto a condiciones en México (cuyas versiones anteriores se llamaron Progresas y más tarde Oportunidades) cubría a 6,5 millones de familias con niños y se interrumpió en 2020. Posteriormente, en el mismo año, se introdujeron dos nuevos programas de subsidios escolares geográficamente focalizados y sujetos a comprobación de los recursos: el programa Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, que cubre a 6,1 millones de niños y adolescentes de 0 a 14 años, y el programa Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior que cubre a 4,3 millones de estudiantes de 14 a 19 años (Gobierno de México 2022).

La supresión de Prospera y la creación de estos nuevos programas responde a una nueva estrategia de desarrollo social del Gobierno que afirma que todavía hay grupos tradicionalmente excluidos a los que no llegaba Prospera, como la población de edad, las personas con discapacidad y las poblaciones indígenas. En el marco de esta estrategia, se han creado programas adicionales de protección social para 1) las personas de edad, 2) las personas con discapacidad y 3) los hijos de madres trabajadoras. Todos estos programas consisten en transferencias monetarias no sujetas a condiciones

Los dos programas que han sustituido a Prospera proporcionan apoyo financiero mediante becas educativas a niños y adolescentes, especialmente a aquellos en situación de vulnerabilidad económica. Comprenden dos modalidades: 1) becas para educación pública primaria o secundaria a niños de 0 a 14 años de familias que viven en condiciones de extrema pobreza, y 2) becas para educación pública secundaria a adolescentes de 14 a 19 años (CEPAL 2022; Gómez 2020). Ofrecen un apoyo económico de 840 pesos (42 dólares de los Estados Unidos) mensuales en forma de transferencias bimestrales, que otorgan para los diez meses que dura el curso escolar como beca a niños de educación infantil, primaria y secundaria.

Un cambio significativo con respecto al programa anterior es que el nuevo subsidio proporciona transferencias no sujetas a condiciones, reduciendo así los costos de transacción/oportunidad para los beneficiarios. Según el Gobierno, las transferencias no sujetas a condiciones reducen la corrupción potencial y el papel de los intermediarios en la comprobación de las condiciones y en todo el proceso de pago. A diferencia de Prospera, que también incluía objetivos en materia de salud y nutrición, los nuevos programas pretenden básicamente apoyar la asistencia a la escuela de los niños vulnerables, aunque sin ningún seguimiento del progreso educativo. Con tal enfoque en los niños que asisten a la escuela, se ha perdido el apoyo nutricional a madres embarazadas y niños pequeños que proporcionaba Prospera, que aún no ha sido recuperado por ningún otro programa federal.

Otro cambio relevante es el desplazamiento de los estrictos criterios de aplicación de Prospera hacia un enfoque más universalista, que se centra en la ubicación geográfica en lugar de explícitamente en la pobreza, y da preferencia a los municipios con población indígena, así como a aquellos con indicadores de fuerte vulnerabilidad. El enfoque en la población indígena funciona como una discriminación positiva a favor de una población más fácil de identificar, por lo que el funcionamiento de los programas resulta menos costoso. Proporcionar acceso solo a los alumnos de la enseñanza pública es también un mecanismo para dirigirse a las familias menos privilegiadas y evitar errores de inclusión, ya que los padres más ricos suelen enviar a sus hijos a centros privados. En una enmienda constitucional de 2020, varios programas de protección social, incluidos los dirigidos a estudiantes en condiciones vulnerables, obtuvieron protección legal para convertirse gradualmente en universales (Gobierno de México 2020).

Aunque no cabe duda de que el programa Prospera no ha estado exento de dificultades, se ha expresado la preocupación de que los nuevos programas puedan ser menos eficaces a la hora de prestar apoyo a las familias más pobres, y de que tengan dificultades para abordar los múltiples retos que afronta México, entre ellos el agravamiento de la pobreza. Sin embargo, la atención prestada al carácter autóctono puede contribuir a combatirla.

En el caso de las becas para educación primaria y secundaria, las transferencias se entregan a la familia, a diferencia de los pagos por hijo de Prospera, lo que podría crear un incentivo «perverso» para enviar solo a un hijo a la escuela. Sin embargo, la beca para la educación secundaria proporciona la prestación por niño y no por hogar, reduciendo potencialmente este riesgo. Según Gómez (2020), es necesario poner en marcha procedimientos administrativos para evitar una aceptación desigual y problemas de pago en todo el país; se recomienda un sistema de seguimiento y evaluación para valorar el impacto de los programas. También se ha expresado preocupación por los mediocres resultados de los programas en términos de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad (SEGOB 2021). Otra preocupación está relacionada con las incoherencias en los registros de los programas, así como con la falta de información pública que permita comprender mejor el alcance de los programas, lo que apunta a la necesidad de mejorar la transparencia y la exactitud de los datos. Sin embargo, el hecho de que los programas proporcionen una transferencia no sujeta a condiciones ha sido citado por los beneficiarios como una reducción de las cargas a las que tienen que hacer frente.

En última instancia, es prematuro emitir un juicio sobre la prudencia de la transformación de Prospera en estos dos nuevos programas o sobre el rendimiento de las otras nuevas prestaciones de protección social. Queda por ver qué resultados arrojan con el tiempo en relación con el bienestar infantil respecto de la educación, cuáles serán los efectos sobre la pobreza y hasta qué punto pueden ser transformadores. No obstante, representan una desviación de la recomendación para el ciclo de vida de la prestación de protección social, que subraya la importancia de las prestaciones monetarias periódicas a lo largo de la vida del niño. En la actualidad, las familias con niños en sus primeros 1 000 días de vida quedan al margen de cualquier programa de protección social que proporcione no solo dinero en efectivo, sino servicios complementarios de salud y nutrición durante esta etapa crítica de la vida.

3.2.5 La condicionalidad de las prestaciones familiares sigue suscitando polémica

El debate político sobre si imponer o no condiciones a las prestaciones es recurrente. Un amplio conjunto de pruebas demuestra que la condicionalidad es compleja y no está exenta de controversia, y a menudo puede ir en detrimento del interés superior del menor. Por ejemplo, a pesar de algunos avances positivos observados en el Uruguay (véase el cuadro 3.2), la condición de asistencia a la escuela de la prestación familiar por hijo a cargo no contributiva no se ha aplicado activamente; su cumplimiento ha tendido a depender de la administración. Sin embargo, el actual Gobierno ha decidido aplicarla, y en agosto de 2022 anunció que 11 000 niños perderían el acceso a la prestación por hijo a cargo (de los 380 000 que la recibían). Tras este anuncio, 4 000 niños volvieron a la escuela. Sin embargo, la falta de escolarización y la retirada de la prestación por hijo a cargo a los 7 000 niños que no volvieron a la escuela parece lejos de ser un resultado óptimo desde el punto de vista del bienestar infantil¹⁷.

Decantarse o no por aplicar condiciones vinculadas a los resultados del desarrollo humano (como la salud y la educación) depende de consideraciones específicas del contexto y deberían sopesarse cuidadosamente las ventajas y los costos potenciales, así como la comprensión de los factores impulsores y las barreras de acceso, de conformidad con las prioridades nacionales. La decisión deberían tomarla las autoridades locales, basándose en el conjunto de principios contenidos en la Recomendación núm. 202 de la OIT (para un análisis de la condicionalidad, véanse OIT 2013, 2021a; OIT y UNICEF 2022; UNICEF 2016).

3.2.6 Vuelta a la preferencia política por las subvenciones

Una tendencia política preocupante es la preferencia por las subvenciones como respuesta a la crisis del costo de la vida. Está bien documentado que las subvenciones suelen ser antiecológicas y regresivas, beneficiando invariablemente a los grupos más ricos y siendo a menudo instrumentos ineficaces de reducción de la pobreza cuando se comparan con el apoyo prestado en forma de prestaciones económicas de protección social (OIT y AFD 2016). Esta es una de las motivaciones del avance progresivo hacia un sistema de PCUH en Túnez (véanse el cuadro 3.2 y el anexo 3) y la razón por la que, en 2011, la República Islámica del Irán suprimió su subvención a los combustibles en favor de un ingreso básico cuasi universal para la mayoría de los hogares

17 Fuente: Oficina de país del UNICEF en el Uruguay.

(Gentilini, Grosh et al. 2020;). Sin embargo, según un reciente análisis del Banco Mundial, en el contexto de la crisis del costo de la vida se observa una tendencia hacia una preferencia política por las subvenciones. Los subsidios representan el 61 por ciento de la respuesta a la inflación y cubren a unos 317 millones de personas en todo el mundo. Esta tendencia es más pronunciada en los países de ingreso alto y bajo, que han puesto en marcha o anunciado más programas de subsidios en comparación con la asistencia social (Gentilini, Almenfi, et al. 2022b). En el contexto de una crisis del costo de la vida, las subvenciones pueden desempeñar un papel a la hora de abordar directamente las subidas de los precios de los alimentos y la energía. Sin embargo, dado el riesgo de regresión asociado a las subvenciones, y su limitada intercambiabilidad, son menos adecuadas como medida política a largo plazo para proteger contra la pobreza, la vulnerabilidad y la reducción del nivel de vida.

Si esta tendencia que privilegia los subsidios persiste, llevará a un alejamiento de los consejos políticos de las Naciones Unidas para avanzar hacia la creación de sistemas de protección social universales integrales que suelen proporcionar prestaciones monetarias para garantizar la seguridad del ingreso

3.2.7 Falta de equilibrio entre el uso y las promesas de las nuevas tecnologías y un enfoque basado en los derechos

Las nuevas tecnologías son muy prometedoras para aumentar la eficiencia, mejorar la prestación, llegar a todos los grupos de población, incluidos los de difícil acceso, y facilitar el acceso a los derechos y a la

información. Sin embargo, la aplicación de un enfoque basado en los derechos es esencial para la introducción de nuevas tecnologías en la gestión de los regímenes de prestaciones familiares y por hijo a cargo. A medida que muchos países introducen estas tecnologías, no siempre cuentan con las salvaguardias y los mecanismos adecuados para garantizar la protección de los derechos humanos (Naciones Unidas 2019). Por ejemplo, el sistema de prestaciones por hijo a cargo de los Países Bajos ha sido objeto de importantes críticas por parte de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como de su propia comisión parlamentaria de investigación (Gobierno de los Países Bajos 2020), por los algoritmos utilizados por sus autoridades fiscales para determinar el derecho a las prestaciones por hijo a cargo y perseguir el fraude. Según Amnistía Internacional, este sistema ha dado lugar a la discriminación y la elaboración de perfiles raciales de los no nacionales. De hecho, en 2018 estalló en un escándalo nacional en el que miles de padres y cuidadores fueron acusados falsamente de fraude por parte de las autoridades fiscales, lo que provocó la pérdida de prestaciones, perjuicios económicos y un importante estrés para las familias (Amnistía Internacional 2021; Economist 2021). Posteriormente, el Gobierno pidió disculpas y asignó una indemnización de unos 30 000 euros (29 600 dólares) para cada familia perjudicada (Gobierno de los Países Bajos 2021). Esta experiencia ilustra cómo las nuevas tecnologías necesitan una supervisión y una rendición de cuentas adecuadas, y cómo estos sistemas pueden a menudo afectar negativamente a algunos de los grupos más vulnerables de la sociedad si no se utilizan con buen criterio.

Las nuevas tecnologías son muy prometedoras. Sin embargo, a la hora de introducirlas es esencial adoptar un enfoque basado en los derechos.



► CUADRO 3.2 Extensión radical y progresiva de la protección social de la infancia: selección de medidas gubernamentales recientemente anunciadas o aplicadas, y disposición estrechamente relacionada, 2018-2023

 Reforma: Nueva prestación legal introducida o prevista |  Aumento de la cobertura o del nivel de prestaciones |  Véanse las notas al final del cuadro

Grupo de países

Medida adoptada o prevista

Expansion of national social protection schemes and programmes

Armenia



2023

(de próxima publicación)

Introducción de una nueva PCUH de corta duración y sujeta a límites de edad (previsto, establecida por ley)

De acuerdo con el programa gubernamental 2021-2026, el Gobierno ha iniciado cambios legales¹ para la introducción de una PCUH de corta duración y sujeta a límites de edad para unos 47 728 niños de 0 a 2 años, que inicialmente cubre al 66 por ciento de todos los niños que cumplen los requisitos para acceder a ella. En 2025 está previsto que todos los niños de 0 a 2 años que cumplan los requisitos estén cubiertos (República de Armenia 2022). Esta prestación ya está presupuestada en el Marco de Gastos a Medio Plazo 2023-2026. La reforma representa una ampliación de la prestación preexistente de cuidado de niños menores de 2 años, que antes solo se concedía a los progenitores que trabajaban, a los progenitores que no trabajan (los de las zonas urbanas, que antes quedaban excluidos). Esta nueva reforma significa que todos los padres, independientemente de su lugar de residencia, recibirán una prestación para el cuidado de los hijos de 0 a 2 años. Los progenitores de las zonas urbanas que trabajan recibirán una prestación mensual de 89 dólares de los Estados Unidos por cada hijo (como porcentaje equivalente al salario mínimo), y los de las zonas rurales una prestación mensual doble, de 160 dólares de los Estados Unidos por cada hijo. Los progenitores que no trabajan, tanto en zonas rurales como urbanas, recibirán una prestación mensual de 74 dólares de los Estados Unidos por cada hijo (es decir, de hasta el 85 por ciento de la prestación concedida a los progenitores que trabajan).

Azerbaiyán



2022

Mayor adecuación de las prestaciones (establecida por ley)

Un decreto presidencial de 2021 impulsó una reforma a gran escala para aumentar el valor de las prestaciones sociales a los grupos vulnerables, incluida la mayoría de las prestaciones relacionadas con la infancia. Por ejemplo, en promedio, los pagos a los hogares de ingreso bajo se incrementaron en un 25 por ciento en 2022 a través del sistema de asistencia social específica, lo que representa un aumento del doble con respecto a los valores de 2018.

Sin embargo, esta reforma se ha centrado en aumentar la adecuación de las prestaciones y no en la extensión de la cobertura. En 2021, un total de 77 269 hogares recibieron la asistencia social específica mensual de 161 dólares, de los cuales el 54 por ciento son hogares con hijos. Cabe señalar asimismo que los hogares beneficiarios con niños menores de un año reciben un pago mensual suplementario de 41 dólares de los Estados Unidos. En 2021 se beneficiaron de esta prestación 1 855 familias.

Bangladesh

(ajuste no establecido en la legislación)

2019

Introducción de nuevas prestaciones de maternidad (sujetas a comprobación de los recursos) y por hijo a cargo de 0 a 4 años (no establecidas por ley)

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad general de las mujeres y las consecuencias adversas de las privaciones para las mujeres embarazadas y los recién nacidos, Bangladesh introdujo dos programas, a saber, subsidios de maternidad y subsidios para madres lactantes, dirigidos a las zonas rurales y a las zonas urbanas, respectivamente. Estos dos regímenes se consolidan en torno a un programa de prestaciones materno infantiles que existe desde 2019, que proporciona transferencias monetarias a cerca de la mitad de los niños de entre 0 y 4 años pertenecientes a grupos de población pobres y vulnerables. Los beneficiarios reciben una prestación mensual de 800 takas (9 dólares de los Estados Unidos) por un máximo de dos hijos. Este programa ha llegado a 1,2 millones de madres de zonas rurales y urbanas, y se prevé ampliarlo para cubrir a 7 millones de niños (el 50 por ciento de los que tienen entre 0 y 4 años) en 2026.

Bélgica



2019

Sustitución del régimen mixto coordinado de PCUH por el régimen de PUH (establecido por ley)

Con esta reforma se ha sustituido el sistema contributivo vinculado al empleo, combinándolo con una prestación no contributiva, para obtener una PUH. Esta PUH cubre a todos los niños de 0 a 18 años y hasta los 25 años si cursan estudios a tiempo completo, un aprendizaje o para determinadas categorías de jóvenes que buscan empleo. La cuantía mensual de la prestación varía según la región, el número de hijos y si el hijo ha nacido antes o después de 2019. Para niños nacidos antes de 2019 se pagan entre 93,93 y 157,00 euros (100,00-166,00 dólares de los Estados Unidos) por el primer hijo; entre 140,00 y 177,27 euros (148,00-187,00 dólares de los Estados Unidos) por el segundo; entre 140,00 y 292,00 euros (148,00-309,00 dólares de los Estados Unidos) por el tercero y cada uno de los hijos siguientes. A los niños nacidos después de 2019 se les aplica un régimen de pago simplificado: se pagan entre 150,00 y 163,20 euros (159,00-173,00 dólares de los Estados Unidos) por cada niño.

Grupo de países

Medida adoptada o prevista

Dinamarca



2022

Introducción de un nuevo «subsidio de ocio infantil» no contributivo (establecido por ley)

Reconociendo la importancia del ocio para el bienestar infantil, el Gobierno ha introducido un subsidio de ocio para unos 40 000 niños de hogares que reciben asistencia social. El subsidio de ocio proporciona 250 coronas (36 dólares de los Estados Unidos) al mes por cada hijo, hasta un máximo de 1 000 coronas (143 dólares de los Estados Unidos) por familia. Su objetivo es abarcar una amplia gama de actividades. El pago está condicionado a que los padres demuestren trimestralmente que esta ayuda se ha gastado en actividades de ocio².

Eslovaquia



2023

Duplicación de la adecuación de la PUH (establecida por ley)

A raíz de una enmienda a la Ley de Prestaciones por Hijo se estableció que, a partir de enero de 2023, la PUH pasaba de 30 euros (32 dólares de los Estados Unidos) a 60 euros (64 dólares de los Estados Unidos) al mes por cada hijo³.

España



2020

Introducción del Ingreso Mínimo Vital garantizado (establecido por ley)

La pandemia aceleró una reforma muy necesaria en España (Alston 2020) al introducir el Ingreso Mínimo Vital en mayo de 2020. Su introducción constituye una importante extensión de la prestación de protección social a varios millones de personas de ingresos bajos y pertenecientes grupos vulnerables, incluidas familias de bajos ingresos (con algún miembro que trabaje o no) con hijos, otros trabajadores con ingresos bajos y trabajadores desempleados. Lo más importante es que la prestación no penaliza ni se reduce progresivamente a menos que los padres y cuidadores que trabajan alcancen un mínimo de ingresos garantizados, equivalente a la prestación más unos ingresos determinados derivados del trabajo. Así pues, para una pareja con dos hijos, el Ingreso Mínimo Vital anual garantizado para 2022 debería ser de 11 209,24 euros (10 811 dólares de los Estados Unidos) (Gobierno de España 2021).

Estados Unidos

(ajuste no establecido en la legislación)

2021 (únicamente)

Extensión de la PUH a todos los niños de 16 a 19 años mediante la supresión de la condición de educación (establecida por ley)

Como respuesta a la pandemia y para hacer frente a la pobreza infantil y a la exclusión de los niños marginados, el Gobierno amplió durante un año los criterios de elegibilidad de su actual Crédito Fiscal por Hijo. Este cambio aumentó la inclusividad, así como el valor de la prestación en incrementos mensuales. Durante un año, los Estados Unidos contaron con una PCUH (sujeta a comprobación de los recursos) similar a la de Islandia. Sigue existiendo la posibilidad de seguir con algún tipo de extensión después de las elecciones de mitad de mandato de 2022, como parte de un paquete de gastos más amplio que «debe aprobarse» con financiación del Gobierno, o como parte de la futura agenda de los demócratas (véase el anexo 4).

Estonia



2021

National “maturation” grant, health insurance and school scholarships for COVID-19 orphans (statutory)

Anteriormente, la PUH cubría a todos los niños de 0 a 16 años y a los niños de 16 a 19 años solo si estaban matriculados en algún centro de educación a tiempo completo. Sin embargo, esta condición de educación se eliminó en 2021 y ahora están cubiertos todos los niños de 0 a 19 años, independientemente de si están cursando estudios o formación.

Georgia



2022

Mayor cobertura y adecuación de una nueva prestación específica por hijo a cargo y aumento gradual de la prestación por hijo con discapacidad (establecida por ley)

Además del régimen preexistente de asistencia social específica—una prestación monetaria para los hogares de bajos ingresos que reúnen los requisitos—, se abona una nueva prestación complementaria por hijo a cargo a los hogares beneficiarios de la asistencia social específica con hijos. Los hogares con hijos que cumplían los requisitos ya recibían entre 30 y 60 laris (entre 11 y 22 dólares de los Estados Unidos) al mes; ahora, estos hogares con hijos de entre 0 y 16 años reciben la nueva prestación por hijo a cargo, de 150 laris (54 dólares de los Estados Unidos) al mes por cada hijo. El importe de la prestación por hijo a cargo no ha dejado de aumentar desde 2021 y está previsto que alcance los 200 laris (71 dólares de los Estados Unidos) en 2023.

En la actualidad, más de 225 000 niños (el 25,3 por ciento del total) reciben prestaciones por hijo a cargo. Paralelamente, se está extendiendo la cobertura de la prestación a los niños de familias con ingresos más elevados (que siguen siendo pobres), e incluso a algunas familias que no cumplen los requisitos para acceder a la asistencia social específica.

Además, todos los niños con discapacidad tienen derecho a una prestación económica por discapacidad. Desde 2018, se ha registrado un crecimiento constante de la adecuación de esta prestación, que ha pasado de 180 laris (64 dólares de los Estados Unidos) a los 275 laris (98 dólares de los Estados Unidos) actuales (lo que representa un aumento del 53 por ciento).

Grupo de países	Medida adoptada o prevista
<p>India</p>  <p>2020</p>	<p><i>Beca nacional de «maduración», seguro de enfermedad y becas escolares para los huérfanos de la COVID-19 (establecidos por ley)</i></p> <p>Hasta la fecha, 31 estados han puesto en marcha el régimen nacional <i>PM CARES for Children</i> (programa del Primer Ministro de Cuidados para los niños)⁴, un paquete de medidas dirigidas a 10 793 huérfanos de padre y madre y a 151 322 huérfanos de padre o madre que han perdido a sus progenitores debido a la pandemia (Tribunal Supremo de la India 2021). Introducido en marzo de 2020, su objetivo es ayudar a los niños huérfanos. Consiste en un total de 1 millón de rupias (12 635 dólares de los Estados Unidos), que pueden abonarse mensualmente entre los 18 y los 23 años para proporcionar una ayuda regular a los ingresos, o bien puede percibirse como pago único al cumplir los 23 años (Gobierno de la India 2021). También proporciona cobertura sanitaria a todos los niños que cumplen los requisitos del régimen nacional de seguro de salud <i>Ayushman Bharat</i>, con una cobertura de 500 000 rupias (6 153 dólares de los Estados Unidos), y una beca anual de 20 000 rupias (246 dólares de los Estados Unidos) para cada niño en edad escolar (desde primaria hasta secundaria superior). Hasta la fecha, 4 302 niños han recibido ayuda de este programa (Tribunal Supremo de la India 2021).</p>
<p>Italia</p>  <p>2021</p>	<p><i>Introducción de una nueva PCUH sujeta a comprobación de los recursos (establecida por ley)</i></p> <p>En abril de 2021 entró en vigor una ley por la que se adoptó una PCUH sujeta a comprobación de los recursos. La primera prestación mensual se abona el 1 de julio. La prestación se abona a la mayoría de las familias con hijos, desde el séptimo mes de embarazo hasta que el hijo cumple 18 años (o 21 años en el caso de los hijos a cargo que cursan estudios o formación a tiempo completo). De 0 a 21 años, se pagan 50 - 175 euros (53 - 186 dólares de los Estados Unidos) por hijo; 100-350 euros (106 - 372 dólares de los Estados Unidos) por dos hijos; 165 - 610 euros (175 - 648 dólares de los Estados Unidos) por tres hijos; 430 - 970 euros (457 - 1 030 dólares de los Estados Unidos) por cuatro hijos o más. No existen límites de edad para los hijos con discapacidad. La cuantía de las prestaciones se reduce de forma progresiva cuanto mayores son los ingresos del cuidador (Biblioteca del Congreso 2022).</p>
<p>Libia</p>  <p>2021</p>	<p><i>Reactivación de la PUH (establecida por ley)</i></p> <p>Libia reactivó su Ley núm. 27 de Subsidios por Hijos y Esposas en 2021 (Tabadul TV 2021), reintroduciendo la PUH, suspendida desde 2013⁵. Se paga una PUH de 100 dinares con periodicidad mensual (20 dólares de los Estados Unidos) a todos los niños libios menores de 18 años y a algunas esposas y mujeres solteras. En 2021 cubría a 1 075 000 hogares, lo que representa una tasa de cobertura efectiva superior al 80 por ciento⁶. La brecha entre la cobertura legal del 100 por ciento y la cobertura efectiva se debe a algunos cuellos de botella que es necesario resolver. Entre ellos, el registro de desplazados internos, la falta de concienciación de algunos grupos de población y cuestiones específicas en torno a los niños con discapacidad y los nacidos de madre libia y padre no libio (UNICEF, ACNUR y REACH 2022). Además de los subsidios por hijo y esposa, los hijos con discapacidad tienen derecho a 450 dinares (90 dólares de los Estados Unidos) al mes (OIT, UNICEF y PMA 2022). Esta reactivación representa una importante extensión de la protección social a los niños en contextos frágiles y es la única prestación de este tipo en la región MENA.</p>
<p>Lituania</p>  <p>2018</p>	<p><i>Introducción de una nueva PUH (establecida por ley)</i></p> <p>En la Ley de Prestaciones a la Infancia se introdujo una PUH de 0 a 18 años (hasta los 21 años si el hijo cursa estudios, y en determinados casos hasta los 23 años) habida cuenta de problemas que planteaban las desgravaciones fiscales por hijo a cargo aplicadas en el país (Lazutka, Poviliunas y Zalimiene 2019). Se abona una prestación mensual de 81 euros (77 dólares de los Estados Unidos) a cada niño residente, incluidos los niños refugiados. Si los ingresos mensuales del progenitor o cuidador son bajos, se abona una prestación adicional por hijo a cargo sujeta a comprobación de los recursos de 47 euros (45 dólares de los Estados Unidos), y se abona una prestación adicional por hijo a cargo a las familias numerosas o a los niños con discapacidad (Gobierno de Lituania 2022).</p>
<p>Marruecos</p>  <p>2021</p>	<p><i>Introducción de una nueva PUH (establecida por ley)</i></p> <p>La cobertura de los niños ha aumentado en los últimos decenios a través de 1) las prestaciones familiares contributivas de seguro social, con una cobertura en 2020 de alrededor del 32 por ciento de los niños de 0 a 21 años; 2) los regímenes no contributivos, que comprenden el programa de transferencias monetarias <i>Tayssir</i> de asistencia social de 2008, sujeto a condiciones de escolarización y que cubre al 22 por ciento de los niños; 3) el programa de asistencia social <i>Daâm Al Aramil</i>, que proporciona apoyo a las viudas pobres y vulnerables, con los mismos criterios de elegibilidad que el plan de salud <i>RAMED</i> y las mismas condiciones que <i>Tayssir</i>, que cubre a unos 215 000 niños, y 4) el Fondo de Ayuda Mutua Familiar de 2011, una transferencia monetaria incondicional sujeta a comprobación de los recursos, está dirigido únicamente a hogares encabezados por mujeres con hijos, con una cobertura de más del 50 por ciento de los niños en 2020.</p> <p>En la actualidad está prevista una PUH para todos los niños de 0 a 18 años a través de una ambiciosa reforma (2021-2025) anunciada por el Rey en agosto de 2020 para extender la cobertura de los regímenes de protección social, incluida la reforma de los regímenes no contributivos para extender el modelo actual de la prestación familiar contributiva a todos los niños de 0 a 18 años entre 2023 y 2024. En marzo de 2021 se aprobó una ley marco, y el nuevo Gobierno recibió el mandato de pilotar y aplicar la reforma.</p>

Grupo de países	Medida adoptada o prevista
Montenegro  2022	<i>Introducción de una nueva PUH (establecida por ley)</i> El Gobierno promulgó la Ley de Protección Social y de la Infancia para introducir una PCUH a cargo de 0 a 6 años, que adquirió carácter universal para niños 0 a 18 años a finales de 2022 (véase el anexo 2).
Nepal  2018-21	<i>Extensión de la subvención de ayuda al cuidado de los niños (establecida por ley)</i> Introducida por el Gobierno en 2009, el subsidio para niños de 0 a 5 años en hogares de bajos ingresos se ha extendido gradualmente y la cuantía de la prestación ha aumentado. Las extensiones más recientes, en 2018 y 2020, situaron el número total de distritos en los que se aplica en 25, lo que equivale a 1,2 millones de niños menores de 5 años cubiertos.
Pakistan (ajuste no establecido en la legislación) 2019 2021	<i>Introducción de dos nuevas prestaciones monetarias sujetas a condiciones y de un estipendio educativo</i> En 2020, el Taleemi Wazaif, una transferencia monetaria para educación de ámbito nacional sujeta a condiciones, pagaba trimestralmente 6 dólares de los Estados Unidos a los niños y 8 a las niñas en primaria; 10,5 dólares de los Estados Unidos a los niños y 13 a las niñas en secundaria, y 15 dólares de los Estados Unidos a los niños y 14 a las niñas en secundaria superior. Cubre a 9,4 millones de niños y jóvenes de edades comprendidas entre los 4 y los 22 años a lo largo de toda su escolarización. Además, para hacer frente al retraso del crecimiento infantil, se introdujo Nashonuma, una iniciativa nacional especializada en el problema de la malnutrición para madres y niños de 0 a 2 años. Trimestralmente, proporciona una ayuda de 1 500 rupias (6,3 dólares de los Estados Unidos) a cada mujer embarazada o lactante con un hijo varón, y 2 000 rupias (8 dólares de los Estados Unidos) por cada hija. A través de esta iniciativa, condicionada a la vacunación, así como a la asistencia a sesiones trimestrales de concienciación sanitaria, se proporcionan alimentos especializados y nutritivos.
Polonia  2019 2022	<i>Adopción de una PUH completa e introducción de dos nuevas prestaciones por hijos (establecidas por ley)</i> Una reforma de 2019 supuso que la prestación por hijo a cargo sujeta a la comprobación de los recursos se modificara y se convirtiera en una prestación universal, la Rodzina 500+, que paga 500 zlotys (100 dólares de los Estados Unidos) al mes por cada hijo de 0 a 18 años, independientemente de los ingresos familiares y del número de hijos en el hogar (AISS 2022b). La Institución Polaca de Seguridad Social (ZUS) añadió dos nuevas prestaciones por hijo en 2022, pagadas con el ahorro derivado de la digitalización de los procesos de inscripción y de pago de su principal PUH. Incluye el régimen de Capital para el Cuidado Familiar, un programa para promover la natalidad que proporciona una prestación monetaria mensual no contributiva y no sujeta a condiciones de 1 000 zlotys (200 dólares de los Estados Unidos) por hijo a todas las familias por su segundo hijo y siguientes de entre 12 y 35 meses. Se calcula que en 2022 se beneficiaron unos 615 000 niños. El Gobierno también ha introducido la prestación de guardería, que subvenciona los gastos de guardería del primer o único hijo de la familia (no cubiertos por la prestación de capital para cuidados familiares). Se calcula que 108 000 niños se beneficiaron de esta ayuda en 2022 (Gobierno de Polonia 2021).
Portugal  2022	<i>Creación de guarderías gratuitas (prestación establecida por ley)</i> Esta medida se extenderá gradualmente a todos los niños, para combatir la desigualdad y aliviar a las familias, incluidas las de clase media, de un gasto mensual fijo considerable. El objetivo es llegar a 100 000 niños en 2024 (Gobierno de Portugal 2022).
República de Corea  2018 2019 2022 2023	<i>Introducción de una nueva PCUH de corta duración y sujeta a límites de edad (establecida por ley)</i> El Ministerio de Salud y Bienestar introdujo en 2018 una PCUH de 0 a 6 años en virtud de la Ley de Prestaciones a la Infancia, ampliada a 0 a 7 años en 2019 y, posteriormente, a 0 a 8 años en 2022 (Gobierno de la República de Corea 2022). Para hacer frente a la disminución de la fertilidad y aliviar los costos de la crianza de los hijos, en 2023 el Gobierno introdujo una prestación parental para los primeros años (New York Times 2022). Ahora se abona cada mes una prestación de cuantía variable por los hijos, en función de la edad y de si reciben cuidados en el hogar o en una guardería. Para niños de 0 a 1 año: 800 000 wones surcoreanos (627 dólares de los Estados Unidos) por cada hijo que cumpla los requisitos; de 1 a 2 años: de 450 00 a 600 000 wones surcoreanos (353-471 dólares de los Estados Unidos) por hijo; de 3 a 8 años: 100 000 wones (78 dólares de los Estados Unidos) a 441 000 wones surcoreanos (322 dólares de los Estados Unidos) por hijo (AISS 2022a).

Grupo de países	Medida adoptada o prevista
República Unida de Tanzania (ajuste no establecido en la legislación)  2020	<p>Obras públicas combinadas con tres prestaciones monetarias (sujetas a comprobación de los recursos) orientadas a la infancia (no establecidas por ley)</p> <p>El programa Red de Seguridad Social Productiva (RSSP), introducido en 2020, tiene como objetivo mejorar el acceso a las oportunidades de generación de ingresos y a los servicios socioeconómicos para los hogares destinatarios, mejorando y protegiendo al mismo tiempo el capital humano de sus hijos. Ofrece tres tipos de transferencias monetarias bimensuales, que oscilan entre 2 y 22 dólares (socialprotection.org 2022) para hogares con hijos: 1) Una transferencia fija y directa para hogares sin capacidad laboral, y una transferencia productiva limitada en el tiempo para los hogares con capacidad laboral; 2) una prestación monetaria sujeta a condiciones para los hogares con hijos como incentivo para invertir en su educación y salud, y 3) un subsidio infantil para los hogares con hijos de 0 a 18 años o con personas con discapacidad. Las transferencias monetarias se complementan con un componente de subsistencia y con obras públicas para garantizar un nivel mínimo de consumo e invertir en actividades productivas. El número total de hogares que reúnen las condiciones para acceder a ellas es de 1 375 107, y 2 502 288 niños de 0 a 18 años son beneficiarios del programa Red de Seguridad Social Productiva.</p>
Somalia (ajuste no establecido en la legislación)  2019	<p>Introducción de un nuevo programa de asistencia social (no establecido por ley)</p> <p>El Gobierno puso en marcha el programa Baxnaano para proporcionar—por primera vez—transferencias monetarias cuya cobertura en 2020 fue de 188 766 hogares, es decir, algo más de un millón de personas. Se paga a los hogares vulnerables y de ingreso bajo con niños menores de 5 años de las comunidades destinatarias. Como parte de la visión del Gobierno de alejarse de las intervenciones humanitarias y proporcionar prestaciones de protección social, el programa lo ejecuta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en estrecha colaboración con el Programa Mundial de Alimentos y el UNICEF (Gobierno de Somalia 2020; OIT 2021e).</p>
Sudáfrica   2022	<p>Aumento de la adecuación de la prestación nacional por hijo a cargo para los niños vulnerables (establecido por ley)</p> <p>En junio de 2022, el Gobierno introdujo un complemento a la subvención para el cuidado de los niños. El complemento tiene por objeto aumentar la cuantía de la subvención para los huérfanos y los niños que son cabeza de familia o viven en un hogar encabezado por un niño, estableciendo una subvención de valor superior. Aporta el 150 por ciento de la subvención estándar para el cuidado de los niños (480 rands sudafricanos + 240 rands sudafricanos = 720 rands sudafricanos (40 dólares de los Estados Unidos)⁸.</p>
Tailandia  2019	<p>Introducción de una prestación nacional por hijo a cargo ampliada (sujeta a comprobación de los recursos) (establecida por ley)</p> <p>En 2019, la subvención para el cuidado de los niños amplió la edad de elegibilidad que inicialmente era de 0 a 3 años a todos los niños menores de 6 años de familias pobres, además de aumentar el umbral de ingresos mínimos para optar a la prestación. Se paga una prestación mensual de 600 bahts tailandeses (16 dólares de los Estados Unidos) por cada niño. En 2022 la prestación cubría a unos 2,3 millones de niños (UNICEF 2022i).</p>
Túnez   2022	<p>Introducción de una nueva prestación familiar no contributiva (sujeta a comprobación de los recursos) para todos los niños de 0 a 5 años que cumplan las condiciones (establecida por ley)</p> <p>El sistema de protección social tunecino es uno de los más completos de la región MENA (IPC-IG 2018). Sin embargo, demasiados niños han quedado excluidos de los subsidios familiares contributivos y no contributivos preexistentes o de los subsidios escolares proporcionados por el Gobierno y sujetos a comprobación de los recursos. Además, históricamente ha habido una excesiva dependencia de los subsidios universales, a menudo criticados por ser instrumentos regresivos e ineficaces de reducción de la pobreza. En consecuencia, en 2020 se introdujo una nueva prestación mensual por hijo a cargo de 30 dinares tunecinos (10 dólares de los Estados Unidos) para todos los niños de 0 a 5 años que cumplieran los requisitos, con la ayuda del UNICEF y el apoyo financiero del BMZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) y KfW (Alemania). En diciembre de 2021, alrededor de 129 000 niños de 0 a 5 años, es decir, el 52 por ciento de la población infantil, recibían prestaciones mensuales. Cabe destacar que el Gobierno aprobó por ley esta prestación en 2022 (véase el anexo 3)⁹.</p>
Unión Europea  2021	<p>Introducción de la Garantía Infantil Europea (establecida por ley)</p> <p>Cerca del 25 por ciento de todos los niños de la Unión Europea se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Por esta razón, el Consejo Europeo aprobó una Recomendación por la que se establece una Garantía Infantil Europea¹⁰ para prevenir y combatir la pobreza infantil y la exclusión social, y declaró su intención de apoyar a los miembros en la aplicación de esta garantía. En 2022, todos los Estados miembros de la Unión Europea elaboraron planes de acción nacionales que identifican grupos prioritarios de niños necesitados, intervenciones clave para abordar sus vulnerabilidades, necesidades presupuestarias y recursos, y un marco de seguimiento y evaluación bien definido para seguir los avances de aquí a 2030.</p>

Grupo de países

Medida adoptada o prevista

Uruguay



2022

Introducción de un nuevo «subsidio parental» no contributivo y reducción del umbral de ingresos para las prestaciones familiares no contributivas sujetas a comprobación de los recursos (establecidos por ley)

En enero de 2022 el Gobierno introdujo el Bono Crianza, una nueva prestación mensual de 2 000 pesos (49 dólares de los Estados Unidos) pagada por cada niño de 0 a 4 años en un hogar con derecho a ella. Tiene por objeto cubrir aproximadamente 30 000 hogares, incluidas mujeres embarazadas o niños de 0 a 4 años. El objetivo es mitigar la pobreza dotando de recursos la prestación de bienes y servicios para la primera infancia.

En 2022, el Gobierno eliminó el tope mensual de ingresos del trabajo de 11 400 pesos (280 dólares de los Estados Unidos) per cápita para los subsidios familiares sujetos a comprobación de los recursos para familias vulnerables (Asignaciones Familiares—Plan de Equidad). Esto significa que las familias con niños de 0 a 18 años que reúnen las condiciones para acceder a ella ya no están sujetas a un tope de ingresos y pueden superar el límite de ingresos sin perder la prestación, por lo que un aumento de los ingresos supone mayores ingresos para el hogar (Gobierno del Uruguay 2022a, 2022b).

Uzbekistan



2021

Introducción de una nueva prestación por hijo a cargo más inclusiva (establecida por ley)

Una reforma de 2021 sustituyó la prestación familiar por hijo a cargo (para niños de 0 a 2 años), sujeta a comprobación de los recursos, y una prestación sujeta a comprobación de los recursos para familias de bajos ingresos con hijos de 0 a 13 años, por un nuevo régimen individual de prestaciones por hijo a cargo. La prestación para hijos de familias de bajos ingresos se amplió para cubrir a los menores de 0 a 18 años. Su duración también aumentó de 6 a 12 meses. El umbral mínimo de ingresos mensuales para tener derecho a la ayuda también se incrementó en un 10,5 por ciento, aumentando con ello el número de familias con hijos que puede optar a ella.

Además, se ha eliminado el límite máximo del número de hijos para que una familia pueda acceder a la prestación, lo que significa incrementos por cada hijo adicional. Ello proporciona un mejor apoyo a las familias más numerosas cuya situación conlleva un mayor riesgo de pobreza. En la actualidad se paga una prestación mensual de 325 000 soums (32 dólares de los Estados Unidos) por el primer hijo de 0 a 3 años; 150 000 soums (15 dólares de los Estados Unidos) por el segundo, y 100 000 soums (10 dólares de los Estados Unidos) por cada hijo adicional de 0 a 3 años. En el caso de los niños de entre 3 y 18 años se abona una prestación mensual de 250 000 soums (25 dólares de los Estados Unidos) por el primer hijo, 150 000 soums (15 dólares de los Estados Unidos) por el segundo y 100 000 soums (10 dólares de los Estados Unidos) por cada hijo adicional de entre 0 y 18 años.

La reforma ha dado lugar a un aumento del 30 por ciento en el número total de niños que reciben la prestación por hijo a cargo y se le ha asignado un presupuesto un 50 por ciento mayor que antes de la reforma, lo que demuestra el compromiso político adquirido. La reforma es el resultado de la estrecha colaboración del UNICEF con el Gobierno en el establecimiento del Registro Único, un sistema de gestión de la información sobre la protección social de ámbito nacional, cuya digitalización ha sido fundamental para apoyar la aplicación de la reforma. En agosto de 2022, el número total de familias beneficiarias de prestaciones por hijo a cargo a través del Registro Único alcanzó la cifra sin precedentes de 2,2 millones de familias, lo que supone una cobertura global del 26 por ciento y representa un crecimiento dos veces mayor desde septiembre de 2021.

Medidas subnacionales que pueden resultar eficaces

China, varias ciudades y provincias



2021

Introducción de varias prestaciones por hijo a cargo de 0 a 3 años (establecidas por ley)

Panzhuhua ha sido la primera ciudad china en anunciar una prestación mensual por hijo a cargo de 500 yuanes (75 dólares de los Estados Unidos) por cada hijo de 0 a 3 años (China Daily 2021). En la misma línea, el condado de Linze, bajo la administración de la ciudad de Zhangye en la provincia de Gansu, ofrece una subvención anual para criar a los hijos de 5 000 yuanes (740 dólares de los Estados Unidos) por el segundo hijo y de 10 000 yuanes (1 480 dólares de los Estados Unidos) por el tercero hasta la edad de 3 años. Las provincias de Beijing, Guangdong, Zhejiang, Hunan, Jilin y Heilongjiang también han anunciado medidas similares o las han solicitado entre agosto de 2021 y marzo de 2022 (Xinhuanet 2022). Sin embargo, en China sigue sin existir un régimen nacional de prestaciones por hijo a cargo.

Grupo de países	Medida adoptada o prevista
<p>Escocia, Reino Unido</p> <p>Noviembre de</p>  <p>November 2020</p>	<p><i>Introducción de una nueva prestación de maternidad (sujeta a comprobación de los recursos) por hijo a cargo de 0 a 6 años (establecida por ley)</i></p> <p>La descentralización en el Reino Unido ha dotado al Gobierno escocés de un amplio abanico de competencias, incluida la política de protección social. Como consecuencia, en 2020 se introdujo un pago por hijo a cargo.</p> <p>Esta prestación, sujeta a comprobación de los recursos, se abona además de la prestación por hijo a cargo del Reino Unido y otras prestaciones de apoyo a los ingresos. El pago por hijo a cargo pretende contribuir a atajar la pobreza infantil y ayudar a las familias de bajos ingresos a sufragar los gastos de crianza de sus hijos. Proporciona 20 libras (23 dólares de los Estados Unidos) por niño y semana, por cada niño de 0 a 6 años. Unos 103 000 niños se benefician de dicha ayuda. El Gobierno tiene previsto ampliarla a los niños de 0 a 16 años a finales de 2022 (Gobierno de Escocia 2022b, 2022a).</p>
<p>India, varios estados (ajuste no establecido en la legislación)</p> <p>2018-20</p>	<p><i>Introducción de varias medidas de ámbito estatal dirigidas a las niñas y a las mujeres jóvenes (no establecidas por ley)</i></p> <p>En 2018 se puso en marcha una nueva PUH de ámbito estatal—Mukhya Mantri Kanya Utthan Yojana— que cubre a 16 millones de niñas y mujeres jóvenes de 0 a 21 años y está financiada en su totalidad por el Gobierno estatal, con el objetivo de combatir la discriminación sistémica y la desigualdad de género (ODI y UNICEF 2020). Proporciona una prestación total de 60 000 rupias (738 dólares de los Estados Unidos) a niñas y mujeres jóvenes, hasta un máximo de dos niñas por familia, que se desembolsa en distintas etapas de la vida, empezando por el nacimiento y continuando durante la escuela primaria hasta la finalización de la escuela secundaria y la finalización de los estudios universitarios. También existe una ayuda para la higiene menstrual que se concede a las niñas de entre 12 y 18 años (Mukhyamantri (CM) Kanya Utthan Yojana 2022).</p> <p>Otros estados indios han puesto en marcha planes de transferencias monetarias para niñas en los últimos decenios; tres de ellos introdujeron estas prestaciones entre 2007 y 2016.</p> <p>Más recientemente, en 2019, se introdujo en Jharkhand la prestación Mukhya Mantri Sukanya para niñas y jóvenes solteras de 0 a 20 años, que cubre a 700 000 niñas y jóvenes. Cada una recibe unas 40 000 rupias (505 dólares de los Estados Unidos) repartidas en cinco plazos que se abonan en distintos momentos de la vida (por ejemplo, al nacer y al entrar en el segundo ciclo de secundaria).</p> <p>El estado de Uttar Pradesh también introdujo la prestación Mukhyam Mantri Kanya Sumangla Yojana en 2019 para 1,2 millones de niñas y jóvenes solteras de 0 a 18 años. Estas niñas y jóvenes reciben unas 15 000 rupias (89 dólares de los Estados Unidos) repartidas en siete plazos a lo largo de su vida. Estos programas de transferencias monetarias tienen como objetivo fortalecer el valor de las niñas, reducir el matrimonio infantil, mejorar su educación y reducir las tasas de feticidio femenino (Gobierno de Uttar Pradesh 2022; UNICEF 2022f).</p>
<p>Nampula, provincia de Mozambique (ajuste no establecido en la legislación)</p> <p>2018</p>	<p><i>Introducción de nuevos subsidios de maternidad (sujetos a comprobación de los recursos y limitados geográficamente) y por hijo a cargo de 0 a 2 años (no establecidas por ley)</i></p> <p>El Gobierno ha introducido una nueva prestación mensual incondicional por hijo a cargo de 540 meticales (10 dólares de los Estados Unidos), que se paga por cada niño de 0 a 2 años que reúne los requisitos. Los niños que pueden acceder a la ayuda son los que viven en hogares pobres y vulnerables en riesgo de malnutrición en distritos seleccionados de la provincia de Nampula. La subvención también ofrece un «componente de cuidados» junto con transferencias monetarias (República de Mozambique 2019). El Gobierno se ha comprometido a ampliar el programa para llegar a 250 000 niños entre 2022 y 2026.</p>

- Notas:
1. Las enmiendas se refieren a la Ley de Prestaciones del Estado
 2. Véase <https://bm.dk/nyheder-pressse/pressmeddelelser/2022/06/aftale-paa-plads-nyt-kontanthjaelpssystem-til-gavn-for-boernene/>.
 3. Véase <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=56218>.
 4. Véase PM CARES for Children.
 5. Véase Ley núm. 27 de 2013 sobre Subsidios para Hijos y Esposas.
 6. La cobertura efectiva se calcula como porcentaje del número total de hogares.
 7. Véase <https://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2019/07/The-Social-Security-Act-2075-2018.pdf>.
 8. Véase Ley de Asistencia Social 16 (modificada) de 2020.
 9. Véase Decreto-Ley número 2022-8.
 10. Véase la *Garantía infantil para niños vulnerables* (Comisión Europea)

Fuentes: Si no se citan en el cuadro, estas descripciones proceden del *Monitor de Protección Social* de la OIT; OIT 2021a; 2022b, así como de fuentes nacionales y de las oficinas nacionales del UNICEF, salvo que se indique lo contrario.

4



El impacto que tiene la protección social en los niños y la sociedad: apremiante argumento en favor de las PUH

El insuficiente avance conseguido en la cobertura efectiva de la protección social de los niños y algunas de las reducciones recientes descritas más arriba impiden que los niños gocen de su legítimo derecho a la protección social. En ese contexto, es menester dar prioridad política y asignar más recursos a la financiación de la protección social y otros servicios destinados a los niños, a fin de garantizar el logro de los ODS relacionados con la infancia.

Aunque en la actualidad los países de ingreso bajo y mediano enfrentan dificultades fiscales considerables, es importante señalar que la historia de la evolución del estado de bienestar en Europa ilustra ese efecto y demuestra que, de hecho, la inversión en protección social precedió al crecimiento económico y fue una condición previa para ello (Lindert 2009; Obinger *et*

al. 2010; Obinger 2021). Independientemente de las circunstancias, ningún país puede permitirse demorar la construcción de su sistema de protección social. Además, según los datos disponibles, no parece que exista un umbral económico que los países deberían alcanzar antes de poder “permitirse” la provisión de prestaciones de protección social.

Asimismo, cabe recordar el hecho de que, cuando los países de ingreso alto establecieron las primeras prestaciones familiares y por hijos a cargo, eran mucho más pobres en términos de PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo que muchos países de ingreso mediano en la actualidad, aunque aquellos tuvieron mejores oportunidades de endeudamiento para financiar el espacio fiscal. Por ejemplo, Bhután, la India, Maldivas y Sri Lanka son ahora países más ricos



Independientemente de las circunstancias, ningún país puede permitirse demorar la construcción de su sistema de protección social.

que lo que era Irlanda cuando estableció su PUH, en 1944 (Kidd, Athias y Tran 2021); por lo tanto, es un error considerar que los recursos de los países de ingreso bajo son excesivamente limitados como para establecer prestaciones para la infancia con una cobertura elevada. Es más, ocho de los actuales países de ingreso alto establecieron prestaciones familiares y por hijos a cargo por primera vez en circunstancias muy difíciles y en lo que hoy en día se denominan “contextos frágiles”, ya que en esos momentos, en Europa, se estaban produciendo desplazamientos internos masivos a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Esos países son Finlandia (1948), Francia (1946), Irlanda (1944), Luxemburgo (1947), Noruega (1946), Eslovaquia (1945), Suecia (1946) y el Reino Unido (1945), que se sumaron a Estonia (1922), Hungría (1938) y los Países Bajos (1939), que ya habían establecido prestaciones familiares y por hijos a cargo con anterioridad (AISS 2022d). Sin embargo, a pesar de esas circunstancias difíciles, se consideró que el establecimiento de prestaciones por hijo a cargo era una cuestión prioritaria y la inversión de esos países en la infancia fue una manifestación contundente de la voluntad de reformar la sociedad y establecer un sólido contrato social.

En la actualidad, los países europeos de ingreso alto destinan alrededor del 40 por ciento del gasto público total a la protección social¹⁸ y las economías más avanzadas (antes de la COVID-19) destinaban como media el 2,34 por ciento del PIB a prestaciones familiares, que incluyen PUH o PCUH sujetas a comprobación de los recursos (OCDE 2021). De esas prestaciones familiares (véanse ejemplos en el gráfico 2.10), en la mayoría de los países europeos, el gasto en prestaciones monetarias destinadas únicamente a las familias en ningún caso es inferior al 1 por ciento del PIB (OCDE 2021). Ese significativo nivel de inversión demuestra que la protección social permite que el desarrollo social evolucione y se convierta en un fenómeno con capacidad de impulsarse a sí mismo, ya que pone en marcha un “efecto volante” transformador. Los pequeños avances en materia de desarrollo se acumulan a lo largo del tiempo y posteriormente dan lugar a un impulso crítico tal que el desarrollo y el crecimiento pasan a ser significativos y automáticos. La protección social, y la inversión en la infancia que conlleva, es el aceite que permite que las “ruedas volantes” del crecimiento económico y el desarrollo empiecen a girar.

El mensaje es claro: es necesario otorgar prioridad política y destinar una inversión adecuada a la protección social, y se puede hallar más espacio fiscal. Algunas de las opciones para ampliar el espacio fiscal son las siguientes:

- ▶ mejorar la eficiencia de la actual asignación de gastos en sistemas de protección social;
- ▶ aumentar los ingresos fiscales, entre otras cosas ampliando la base impositiva; combatir la evasión de impuestos y establecer sistemas tributarios justos y progresivos, lo que puede incluir impuestos sobre los recursos naturales o los beneficios extraordinarios;
- ▶ ampliar la cobertura y aumentar los ingresos de la seguridad social, y combatir el impago de las cotizaciones a la seguridad social;
- ▶ redefinir las prioridades y las asignaciones del gasto público a fin de aumentar el nivel de prioridad nacional que se otorga a la protección social como una inversión decisiva vinculada al crecimiento;
- ▶ eliminar la corrupción y los flujos financieros ilícitos;
- ▶ gestionar la deuda mediante el endeudamiento o la reestructuración de la deuda;
- ▶ en los países de ingreso bajo, apoyar el desarrollo de sistemas de protección social asumidos por el país mediante el fomento de la asistencia oficial para el desarrollo y también por medio del alivio de la deuda (Ortiz *et al.* 2019; Bierbaum y Schmitt 2022).

Así pues, en la medida de lo posible, los responsables de las políticas y los asociados para el desarrollo deberían aprovechar el impulso que acompaña a las PUH y otras prestaciones destinadas a la infancia con una cobertura elevada a fin de avanzar en la cobertura de los niños y aplicar un “enfoque óptimo” de la protección social de la infancia (véase la sección 5). Ese enfoque está justificado por razones normativas (en otras palabras, para garantizar los derechos de los niños) y también por motivos económicos y sociales (esto es, para desbloquear y desplegar el desarrollo, y fortalecer el contrato social).

18 Véase OECD.Stat (base de datos estadísticos de la OCDE); descargado de OECD Statistics, julio de 2022.

4.1 Las ventajas comparativas de las PUH van más allá de los efectos de reducción de la pobreza

Si bien el objetivo de alcanzar la protección social universal para los niños puede lograrse de distintas maneras, incluso mediante una combinación de regímenes diferentes, resulta claro que las PUH son particularmente promisorias como políticas que permiten hacer realidad numerosos derechos del niño y resultados en materia de bienestar infantil que no se podrían lograr tan fácilmente, o no en la misma medida, mediante otras políticas destinadas a la infancia.

Además, las PUH obtienen muy buenos resultados cuando se evalúan mediante el sistema de medición del impacto más común: en qué medida reducen la pobreza. Los datos demuestran que, en el contexto de un país de ingreso alto, el gasto en PUH, en promedio y como parte de un conjunto de políticas relativas a la familia con una elevada tasa de cobertura, da como resultado, en general, tasas más bajas de pobreza infantil relativa (después de controlar el crecimiento económico, otras transferencias y otros mecanismos redistributivos en el sistema de bienestar general) (Richardson 2015). Esa relación se confirma en los que se podrían denominar países de “PUH integral” (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Noruega y Suecia), que han contado históricamente durante mucho tiempo con sólidas PUH. A ello hay que añadir que, al analizar en ese grupo de países el aumento marginal del gasto en los enfoques universales en comparación con el de los enfoques específicos (a nivel nacional), los sistemas universales dan lugar a reducciones más eficaces de las tasas de pobreza de ingresos infantil relativa (Richardson 2015).

Según la información proveniente de otras fuentes, en la mayoría de los países de la OCDE que cuentan con PUH o PCUH las tasas de pobreza infantil son inferiores a las de los países que carecen de esas prestaciones (ODI y UNICEF 2020, 83–84). En 15 países de la OCDE en los que existen regímenes de PUH o PCUH, dichos regímenes han reducido la pobreza de ingresos en los hogares con hijos en 5 puntos porcentuales, en promedio (véase el gráfico 4.1). En Alemania y Luxemburgo, la mitad del efecto de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza infantil es atribuible a las PUH (ODI y UNICEF 2020, 83–84).

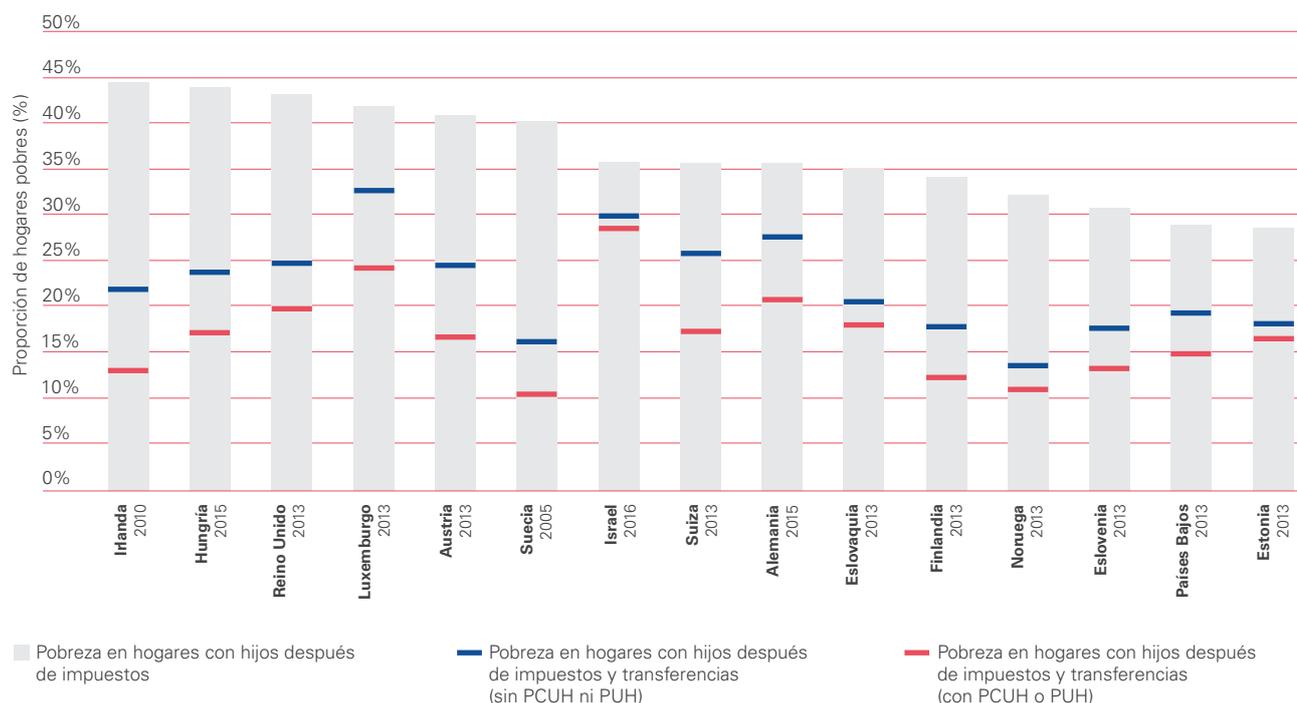
Los datos específicos de Mongolia y los Estados Unidos sobre la capacidad de reducción de la pobreza de las PUH o PCUH brindan información de interés (gráfico 4.2). Según el UNICEF, se puede atribuir al CMP de Mongolia una reducción de la pobreza infantil desde el 43,5 por ciento al 38,5 por ciento en 2016 (Nasan-Ulzii y Orton 2019). Además, de acuerdo con las simulaciones, el hecho de haber multiplicado por cinco la cuantía de las prestaciones del CMP durante la pandemia (véase el recuadro 2.4) podría haber reducido la pobreza en más de la mitad (CESPOP 2021).

Dejando aparte los entornos de ingreso alto, según las simulaciones de 14 países de ingreso mediano, un régimen de PUH cuyo costo fuera equivalente al 1 por ciento del PIB reduciría la pobreza del conjunto de la población de cada uno de esos países hasta en un 20 por ciento, y la reducción de la pobreza infantil podría ser igual o incluso más elevada. En otros estudios de las PUH en países de ingreso mediano y alto se observa una reducción de la desigualdad de ingresos medida mediante el coeficiente de Gini (OIT y UNICEF 2019; ODI y UNICEF 2020).

Los Estados Unidos, en 2021, en el contexto de la respuesta a la pandemia, ampliaron la prestación por hijo a cargo más importante, el Crédito Fiscal por Hijo (véase el cuadro 3.2 y el anexo 4)¹⁹. Ello supuso una ampliación significativa de la cobertura, en concreto porque los niños de hogares sin ingresos y de bajos ingresos pasaron a tener derecho a percibir la prestación completa, y también porque aumentó la cuantía de la prestación y empezó a abonarse de manera mensual. Los efectos de la reducción de la pobreza infantil de este ajuste temporal fueron enormes: en un corto espacio de tiempo, el Crédito Fiscal por Hijo ampliado redujo la tasa de pobreza infantil en casi la mitad en 2021 (un 43 por ciento), sacando de la pobreza a 2,9 millones de niños (Burns, Fox y Wilson 2022). Ello demuestra la considerable reducción de la pobreza infantil que los países pueden lograr rápidamente si orientan su práctica hacia las PUH o PCUH, y evidencia lo que los países pueden hacer casi de la noche a la mañana cuando se lo proponen.

19 Esa ampliación, en la práctica, convirtió el Crédito Fiscal por Hijo en una PCUH sujeta a comprobación de los recursos.

► **GRÁFICO 4.1 Tasas de pobreza reales y simuladas de los hogares con hijos, antes y después de las transferencias monetarias (en porcentajes)**



Notas: Este gráfico presenta las tasas reales de pobreza relativa según los ingresos disponibles (líneas rojas, después de impuestos y transferencias, basadas en un umbral de pobreza del 50 por ciento del ingreso disponible per cápita) en dos escenarios contrafactuales: las tasas de pobreza sin que exista un régimen de PCUH ni PUH (líneas azules) y las tasas de pobreza sin ningún tipo de transferencias (barras grises). La diferencia entre esas mediciones indica el efecto de la PCUH o la PUH y todas las transferencias de protección social en la reducción de la pobreza.

PCUH: prestación cuasi universal por hijo a cargo; PUH: prestación universal por hijo a cargo.

Fuente: ODI y UNICEF 2020.

Las PUH pueden ser eficaces y eficientes para reducir la pobreza de ingresos infantil, relativa y absoluta, en todos los contextos de ingresos. Las prestaciones específicas para las personas pobres pueden ser eficaces para reducir la pobreza de la población general en términos absolutos. Sin embargo, en aquellos países donde los niños son más pobres que las personas de otros grupos de edad, dirigirse solamente a los niños más pobres según la distribución de ingresos con prestaciones sujetas a comprobación de los recursos permitiría aumentar los ingresos de algunos niños en términos absolutos, pero podría no modificar las tasas de pobreza de ingresos relativa a nivel nacional. Una PUH aumenta los ingresos de todos los niños en toda la distribución de ingresos y, por lo tanto, tiene un mayor efecto relativo en la reducción de la pobreza de los niños en general en comparación con el efecto de las prestaciones sujetas a comprobación de los recursos en la población general.

El diseño de las PUH incluye asimismo un aspecto preventivo (ya que reducen el riesgo de pobreza por medio de pagos regulares y adecuados para todas las familias con hijos a cargo, lo que representa una inversión en los niños con independencia de la situación familiar), lo que permite una planificación a largo plazo

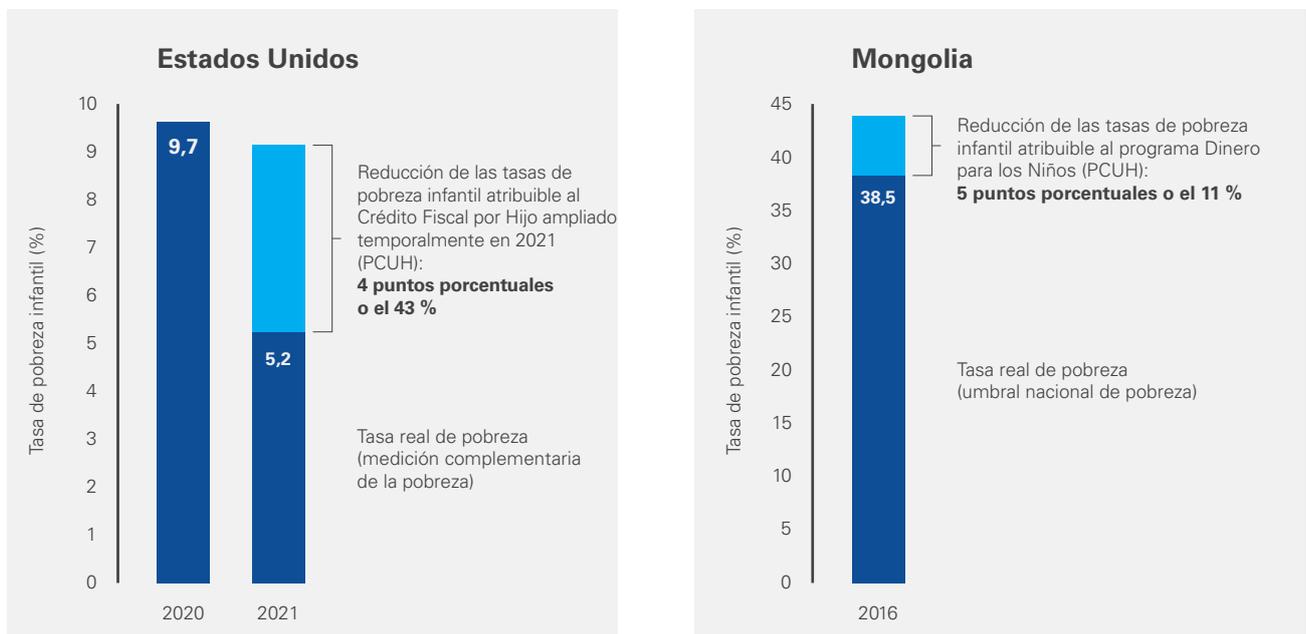
y, a su vez, aumenta el bienestar de las familias. Por lo tanto, las PUH tienen ventajas a la hora de reducir las tasas de pobreza infantil relativa en los países de ingreso alto (sin poner en peligro los ingresos absolutos de algunos, o sus derechos) y características que constituyen “buenas prácticas” en la formulación de políticas (regularidad, previsibilidad y cabe esperar que también adecuación), de modo que su capacidad para promover la prevención de la pobreza va más allá de su intervención directa. Los datos demuestran que las PUH pueden ser poderosos instrumentos para combatir la pobreza infantil, que es el principal factor que afecta negativamente al bienestar de los niños. Sin embargo, centrarse únicamente en los efectos a nivel de la pobreza no hace justicia al potencial de las PUH, como se ha señalado anteriormente. La gran atención que se ha prestado en los últimos decenios a la lucha contra la pobreza (véase, por ejemplo, Grosh *et al.* 2022) ha diluido el debate sobre qué es mejor para los niños y la sociedad (Razavi *et al.* 2022). Ello ha limitado el enfoque de los responsables de las políticas y ha desviado el discurso de una comprensión más amplia de las numerosas ventajas comparativas que conlleva la provisión de una protección social universal inclusiva para los niños, y en particular una PUH. Si se tienen en

cuenta esas ventajas comparativas adicionales junto con la eficacia de la reducción de la pobreza, las PUH deberían ser una consideración política fundamental para todo responsable de las políticas que desee garantizar el bienestar de los niños, así como múltiples resultados socioeconómicos positivos.

Además, la relativa sencillez de las PUH oculta un poderoso valor añadido: pueden “programar” la praxis general de la política social de un país, contribuyendo así a crear sistemas para la infancia y optimizar la prestación

de bienestar social (véase el recuadro 4.1). Esta cuestión pone de relieve el papel de las PUH como piedra angular de un sistema integral de protección social que puede optimizar el diseño y la prestación de otros servicios. A pesar de las limitaciones muy reales de espacio fiscal a las que se enfrentan los países, las ventajas comparativas de las PUH las convierte en opciones importantes para los países que estén estudiando la mejor manera de garantizar la protección social y una vida digna para los niños, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de sus sistemas de protección social.

► **GRÁFICO 4.2 Reducción de la pobreza infantil en Mongolia (2016) y los Estados Unidos (2021) mediante PCUH**



Fuentes: Basado en Burns, Fox y Wilson 2022; Creamer et al. 2022; Nasan-Ulzii y Orton 2019.



RECUADRO 4.1: Argumentos en favor de las PUH: abordar la pobreza y el bienestar infantil, acelerar el desarrollo humano y reforzar los sistemas

En la mayor medida posible, los responsables de las políticas y los asociados para el desarrollo deberían tratar de aprovechar el impulso que acompaña a las PUH y defender su ventaja comparativa para promover la cobertura universal de la infancia. Las PUH representan una vía sencilla y ampliable hacia la cobertura universal de los niños. La ejecución progresiva de las PUH, en consonancia con los instrumentos de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo, es un instrumento muy eficaz para poner en práctica el derecho de todos los niños a la protección social. Además, los efectos se multiplican. Por ejemplo, a diferencia de las transferencias monetarias sujetas a condiciones o las prestaciones específicas, las PUH no imponen limitaciones ni condiciones a las niñas y los jóvenes, lo que debería tener un efecto liberador. Y, en términos más generales, las PUH pueden cambiar trascendentalmente el curso de la vida de los niños y las sociedades, como se expone a continuación, porque:

- ▶ **Facilitan que todos los niños desarrollen plenamente su potencial sobre la base de combatir la pobreza infantil y promover el bienestar infantil.** El efecto de la pobreza infantil en los niños de hoy es pernicioso, ya que afecta a su nutrición, salud, educación y protección, así como al ejercicio de sus derechos, y esas carencias tienen repercusiones permanentes para su vida futura. Aunque los niños que se enfrentan a las formas más extremas de pobreza son los que más sufren, la mayoría de los niños ven limitadas sus oportunidades debido a la escasez de ingresos de sus familias, y todos los niños deberían tener garantizados sus derechos, con independencia de su origen. Las PUH abordan estos retos directamente, ya que proporcionan cobertura a todos los niños y evitan los problemas y errores de los enfoques destinados específicamente a las personas pobres, que dejan a muchos niños sin cobertura.
- ▶ **Aceleran el desarrollo de las capacidades humanas, lo que tiene repercusiones a largo plazo en las sociedades y las economías.** La situación de los niños hoy es simplemente una ventana hacia la sociedad y las economías de mañana. Las PUH son un elemento fundamental en la cartera de políticas destinadas a la infancia, ya que optimizan los servicios educativos y de atención de salud, que son fundamentales, sobre la base de reducir los costos de transacción del acceso y permitiendo que más niños estén mejor educados, alimentados y protegidos, facilitando más oportunidades sociales y económicas, y más vidas productivas. Esta es la base del crecimiento económico y la salud de la sociedad en el futuro, con beneficios que se notarán durante generaciones.
- ▶ **Permiten que los países aprovechen su “dividendo demográfico” latente.** Los países con un elevado número de niños y jóvenes pueden invertir en PUH para aprovechar las ventajas potenciales del dividendo demográfico sin explotar que aportan unos futuros jóvenes y adultos sanos, educados y cualificados. Ello también facilita una mejor transición de los jóvenes de la educación al trabajo.
- ▶ **Promueven y mantienen la cohesión social.** Muchas sociedades están haciendo frente cada vez más a una división y fractura social. Dado que los niños son una esfera de preocupación compartida, el compromiso visible de invertir en la infancia de un país es un paso importante para abordar esas preocupaciones. Esta cuestión afecta a servicios fundamentales, como la salud y la educación, pero la protección social (en forma de PUH, puesta en práctica mediante una modalidad basada en los impuestos y transferencias) no solo es fundamental para lograr mejores resultados en la infancia, sino que es también una expresión tremendamente sólida del contrato social entre el Estado y los ciudadanos. La modesta (pero no insignificante) contribución de las PUH en la disminución de la desigualdad de ingresos¹ también contribuye a la cohesión social, ya que la desigualdad de ingresos puede alterar la paz social y crear malestar social.
- ▶ **Proporcionan una base para los sistemas de protección social, también cuando se producen crisis.** Una PUH es un elemento nuclear de un sistema de protección social. Al facilitar un amplio alcance de las familias con hijos, puede brindar una base para las conexiones con otros servicios sociales y de protección social. Además, como se ha evidenciado con la COVID-19, la amplitud de la cobertura permite que las PUH actúen como estabilizadores automáticos eficaces, ya que permiten acelerar la expansión vertical de las prestaciones a todos los niños en tiempos de crisis.

1 Por ejemplo, cuando el CMP de Mongolia pasó a ser una PUH completa redujo la desigualdad en un 7,6 por ciento en 2010 (del 35,02 por ciento al 32,27 por ciento), medido según el coeficiente de Gini, o el 12,8 por ciento (del 1,48 al 1,29) medido según la ratio de Palma (Nasan-Ulzii y Orton 2019).

RECUADRO 4.1 /continuación

- ▶ **Suponen una ventaja comparativa en contextos de fragilidad y desplazamiento forzoso en los que amplios grupos de la población son vulnerables.** Un sistema en el que se llega a todos los niños está automáticamente preparado para llegar a las personas más vulnerables y proporcionar transferencias a la escala necesaria para todos cuando se producen conmociones. Las PUH pueden ser el eje central de un sistema de protección social incipiente y sortear la insuficiente capacidad administrativa habitual en esos contextos, en los que la selección de los beneficiarios es directamente impracticable.
- ▶ **Constituyen un enfoque eficaz en función de los costos para prevenir y reducir la pobreza infantil, y contribuir a reducir la desigualdad de ingresos.** Las PUH pueden reducir los riesgos de pobreza de ingresos infantil, en comparación con los riesgos de pobreza de la población general, de un modo más eficaz que las prestaciones sujetas a comprobación de los recursos del mismo valor, creando condiciones para mejorar la situación de todos los niños y hacer avanzar los objetivos conexos en materia de desarrollo social. Además, dado el carácter dinámico de la pobreza a lo largo del tiempo y el hecho de que la situación de pobreza de las familias puede cambiar drásticamente breves periodos de tiempo, en la medida en que salgan de situaciones de pobreza o entren en ellas, las PUH brindan protección ante las fluctuaciones de la situación de ingresos proporcionando una seguridad de ingresos estable y predecible. Por último, dado que los niños están excesivamente representados en las situaciones de pobreza en todos los contextos, aumentar los ingresos de las familias con hijos combate la desigualdad de ingresos de manera directa.
- ▶ **Conllevan riesgos de exclusión y errores de inclusión insignificantes, haciendo que esas preocupaciones carezcan de importancia.** Este aspecto de las PUH hace que los derechos se aprovechen al máximo y optimiza el impacto del gasto público. La cuestión de si es equitativo que los niños más ricos pudieran beneficiarse de ello (esto es, un error de inclusión) se resuelve mediante un proceso de recuperación basado en la fiscalidad progresiva. Las PUH también evitan el riesgo de interrupciones injustificadas en la percepción de las prestaciones, como puede ocurrir en sistemas más fragmentados cuando cambian las circunstancias de los hogares. Las PUH proporcionan prestaciones continuas, garantizadas y automáticas a los niños, sin riesgos de que se interrumpa la prestación.
- ▶ **Funcionan como eficaces “ejes articuladores del bienestar”** que vinculan a las familias con hijos con las instituciones y los servicios públicos (por ejemplo, alentando la inscripción de los nacimientos), lo que a su vez permite una mejor planificación y asignación de los recursos para apoyar los servicios esenciales a lo largo del ciclo de vida. Si se establecen prestaciones por hijos a cargo específicas para las personas pobres se corre el riesgo de que no se aprovechen esas oportunidades. Esta característica de las PUH añade valor porque promueve una mayor eficacia de los servicios sociales en general, incluida la atención de la salud y la educación, y refuerza el conjunto de políticas destinadas a la infancia que fomentan el desarrollo social y económico.
- ▶ **Maximizan la dignidad y la inclusión social porque reducen al mínimo la vergüenza y la estigmatización.** Los efectos de la estigmatización por vivir en la pobreza pueden verse exacerbados por regímenes y programas que se centran exclusivamente en las responsabilidades de los beneficiarios y hacen hincapié en ellas. Se trata de una cuestión que puede ser especialmente perniciosa para los niños, ya que las aspiraciones y expectativas para el futuro se determinan en la infancia. Los procesos de selección restringida y condicionalidad punitiva pueden estigmatizar a los niños y a sus cuidadores y dar lugar a la exclusión social. En cambio, es menos probable que las PUH sean divisivas en ese sentido, por ejemplo, porque reducen la necesidad de procedimientos para verificar la información o el cumplimiento de estrictas condiciones de comportamiento.
- ▶ **Presentan una elevada tendencia a la incorporación de una perspectiva de género.** Las PUH garantizan que todas las niñas y mujeres jóvenes puedan contar con una protección continuada y seguridad de los ingresos hasta la edad adulta y, debido a su incondicionalidad, no imponen cargas de comportamiento indebidas a los cuidadores, en particular a las mujeres.
- ▶ **Promueven la obtención de apoyo político de un modo más eficaz.** Las PUH tienen el potencial de aunar a las sociedades, generar más apoyo político y alentar una responsabilidad compartida para apoyar a los niños y educar a la siguiente generación. Son una expresión muy visible y fácil de comprender del contrato social y del hecho de que el Estado reconoce la importancia de la crianza de los hijos en todas las familias, tanto ricas como pobres, y de que todos los niños son ciudadanos y forman parte de la sociedad.

RECUADRO 4.1 /continuación

- ▶ **Están diseñadas pensando en todos.** Este enfoque permite proporcionar prestaciones de mayor calidad, más centradas en las personas y con un amplio apoyo político para proteger una financiación sostenible y, por lo tanto, son menos propensas a que disminuya el nivel de las prestaciones y tienen más probabilidades de perdurar. Las prestaciones diseñadas para todos, por su propia naturaleza, apelan a una lógica de interés propio y deben cumplir unas expectativas más altas por parte del público, especialmente de la clase media, que tiene más capacidad para que sus opiniones influyan y estén representadas. En cambio, las prestaciones destinadas a las personas pobres suelen estar sujetas a normas menos estrictas, dando como resultado unas prestaciones de menor calidad e inadecuadas; una cobertura amplia da lugar a prestaciones de mayor calidad.
- ▶ **Tienen una mayor simplicidad y eficiencia administrativa.** Los gastos de administración y transacción de las PUH son inferiores a los de las prestaciones específicas, ya que se simplifican tanto los criterios de admisibilidad como la complejidad de los procedimientos. Las PUH requieren una única certificación mediante la inscripción del nacimiento de los niños, lo que conlleva un trámite sencillo para las familias, ya que solo necesitan unos minutos para rellenar los formularios, a diferencia de otras prestaciones que pueden requerir un papeleo oneroso y frecuentes visitas a la oficina responsable de las prestaciones o a los portales en línea. De hecho, las PUH no conllevan cambios constantes en el número de personas que tienen derecho a las prestaciones o dejan de tenerlo. Los regímenes y programas específicos para personas pobres requieren una certificación o recertificación frecuente de las condiciones de elegibilidad, a fin de evitar errores de exclusión, y es menester tener en cuenta que la alta frecuencia de procesos de recertificación aumenta significativamente los gastos administrativos. Así pues, el ahorro que permiten las PUH en ese tipo de gastos deja más dinero disponible para las prestaciones.
- ▶ **Poseen la característica crucial de que no se pueden retirar, ya que son incondicionales y no están sujetas a cuestiones laborales ni a sanciones.** Las PUH no crean trampas de pobreza y precariedad ni incentivan el subempleo, ya que no se retiran si cambian las circunstancias familiares, como ocurre cuando las prestaciones están sujetas a determinadas condiciones relativas al trabajo o los ingresos, o a la comprobación de los recursos. Las PUH no interfieren en las decisiones sobre el tiempo que los progenitores dedican al trabajo, por lo que incentivan la participación en el empleo formal.
- ▶ **Permiten que la asignación del gasto público destinado a la infancia maximice el desarrollo infantil** (véase la sección 4.3) mediante una garantía de ingresos mínimos a lo largo del ciclo de vida de los niños. Además, el análisis del gasto por edades a lo largo del ciclo de vida de los niños indica la necesidad de una protección social inicial para los niños, especialmente cuando tienen de 0 a 2 años, mediante licencias parentales adecuadas, subsidios de natalidad y prestaciones o servicios de guardería. En los numerosos países que carecen de prestaciones o estas son muy específicas, una PUH puede reforzar el conjunto de políticas destinadas a la infancia acompañando a los niños a lo largo de su ciclo de vida.
- ▶ **Compensan a los niños actuales y futuros por el problema que plantean la emergencia climática y el uso excesivo de combustibles fósiles causado por las generaciones anteriores.** Las actuales inversiones en PUH representan un acto de solidaridad intergeneracional y de justicia social reparadora y redistributiva, que ofrece a las generaciones futuras una oportunidad de luchar contra los profundos retos existenciales que se avecinan.

En síntesis, las PUH son una inversión que genera múltiples beneficios socioeconómicos. El argumento en favor de las PUH no es que sean poco costosas, sino que son una inversión asequible y prudente, y prestaciones eficaces que pueden ser la piedra angular de un sistema de protección social que tenga en cuenta las necesidades de la infancia y desbloquee las capacidades humanas para el desarrollo social y económico, y el crecimiento inclusivo.

RECUADRO 4.2: Las prestaciones universales por hijo con discapacidad son un elemento esencial de la motivación para establecer PUH

La necesidad de prestaciones universales por hijo con discapacidad deben considerarse un componente esencial de la motivación para establecer PUH o, como mínimo, otras prestaciones adecuadas destinadas a la infancia con una cobertura elevada. Existen enormes déficits en las prestaciones destinadas a los niños y otras personas con discapacidad. En general, las brechas en la cobertura efectiva de la protección social para las personas con discapacidad severa son acusadas, ya que el 66,5 por ciento de ellas no perciben prestaciones monetarias por discapacidad (OIT 2021a). Con demasiada frecuencia se ignora, se pasa por alto o se considera como un tema secundario a los 240 millones de niños con discapacidad que hay en todo el mundo (UNICEF 2021f). Los niños con discapacidad se encuentran entre los más vulnerables, y sus familias tienen muchos gastos adicionales relacionados con su discapacidad (Barrantes 2019). Todo ello tiene consecuencias devastadoras para su bienestar y sus perspectivas de vida. Un enfoque con visión de futuro de la formulación de políticas debe garantizar que los niños con discapacidad estén en el primer plano de las preocupaciones de los responsables de las políticas, dadas sus necesidades específicas particulares. Esta es una piedra angular de los sistemas de protección social que tienen en cuenta la discapacidad (OIT e IDA 2019).

Si bien las prestaciones por hijo a cargo son muy importantes para los niños con discapacidad, estas no son suficientes para que esos niños puedan hacer efectivo su derecho a llevar una vida digna, y garantizar su participación plena e inclusiva en la educación y la vida social y económica en el futuro (cuando sean adultos) (UNICEF 2022e). Las prestaciones universales por hijo con discapacidad pueden proporcionar un apoyo muy necesario para hacer frente a los gastos específicos de la discapacidad a fin de satisfacer las necesidades de esos niños, junto con el acceso a los servicios sociales, de cuidados y de atención de salud prestados por trabajadores cualificados que tengan un trabajo decente, así como el apoyo para los cuidadores de la propia familia. Sin todo ello, esos niños no podrán obtener buenos resultados y se impedirá que desplieguen y expresen plenamente su potencial innato, lo cual es sencillamente inaceptable en el siglo XXI.

RECUADRO 4.3: Consideraciones sobre el diseño para garantizar que los regímenes de prestaciones familiares y por hijos a cargo proporcionen prestaciones monetarias adecuadas y adaptadas a las necesidades de los niños y las niñas

La experiencia demuestra que el modo en que se diseñen los regímenes y programas influye enormemente en la reducción de la pobreza y el impacto en el bienestar infantil. Se exponen a continuación algunos ejemplos.

Los regímenes de protección social inclusivos y universales, basados en el diálogo social y guiados por este, tienen más probabilidades de facilitar el acceso a las prestaciones y reducir la pobreza infantil. Los regímenes bien diseñados pueden aumentar el uso de las prestaciones limitando los errores de exclusión (véase Grosh *et al.* 2022; Kidd, Gelders, y Bailey-Athias 2017), sobre la base de garantizar un fácil acceso a las prestaciones y reducir la estigmatización y la vergüenza, y de reducir la complejidad de los procedimientos y, en consecuencia, abaratar los costos de transacción y de oportunidad. Por lo tanto, los responsables de las políticas deberían tomar en consideración las cuestiones siguientes.

- ▶ **Promover el diálogo social e implicar a los interlocutores sociales, ya que pueden desempeñar un papel fundamental en el diseño de las prestaciones por hijo a cargo.** El diálogo social ayuda a garantizar que estas políticas sean ampliamente aceptadas y estén bien administradas, y promueve la confianza en la administración de los regímenes de prestaciones por hijo a cargo; los interlocutores sociales pueden prestar apoyo en la aplicación, el seguimiento y la evaluación, y ayudar a garantizar que los regímenes cumplan criterios estrictos.
- ▶ **La reducción de la carga administrativa del sistema y de los hogares,** que puede aumentar el riesgo de exclusión de los más necesitados, puede lograrse dando prioridad a sistemas basados en el ciclo de vida con cobertura universal para los niños, siempre que sea posible, y, cuando no sea el caso, mejorando los procedimientos de comprobación de los recursos u otros mecanismos de selección y garantizando que esos procesos sean transparentes, estén basados en derechos y sean lo menos intrusivos posible. Como se ha señalado más arriba, en los regímenes universales los procedimientos para que los beneficiarios accedan a las prestaciones son mucho más sencillos.

RECUADRO 4.3 /continuación

- ▶ **Evitar características de diseño problemáticas** en el diseño de los regímenes, como la condicionalidad severa o incluso punitiva, que suelen aumentar significativamente los costos de transacción y de oportunidad del acceso a las prestaciones por parte de los posibles beneficiarios, y puede reducir la participación y afectar negativa e injustamente a las mujeres.
- ▶ **Establecer regímenes lo más inclusivos posible**, dando prioridad a los regímenes universales, que no estén sujetos a condiciones y que abarquen a todos los hogares con hijos, con independencia de su nivel de ingresos y, si ello no es posible, dando prioridad a los regímenes que tengan una cobertura elevada. Ese diseño inclusivo tiene implicaciones decisivas para los niños en situación de pobreza infantil y mejorar sus oportunidades para hacer efectivos sus derechos.
- ▶ **Tener en cuenta en el diseño el trabajo infantil**, para lo cual es necesario garantizar la coherencia de las prestaciones por hijos a cargo con otras políticas destinadas a aumentar la oferta y mejorar la calidad de servicios sociales, como las políticas en materia de escolarización. La atención de salud también es fundamental para que la protección social alcance su potencial con respecto a contribuir a erradicar el trabajo infantil. Además, incluir mensajes sobre el trabajo infantil puede ayudar a aumentar el efecto de la protección social en ese fenómeno, y se pueden añadir de un modo relativamente sencillo y barato siempre que se realicen inscripciones para percibir prestaciones y desembolsos.

La adecuación y la previsibilidad de las prestaciones de protección social son fundamentales para garantizar efectos de protección en el bienestar infantil. Es probable que los regímenes que proporcionan transferencias de mayor cuantía den lugar a efectos más sólidos de prevención o reducción de la pobreza infantil. Por lo tanto, para aumentar el impacto de la protección social en el bienestar infantil, los responsables de las políticas deberían tener en cuenta las siguientes cuestiones.

- ▶ **Determinar un nivel de las prestaciones adecuado**, teniendo en cuenta el tamaño de los hogares (las familias numerosas tienen un mayor riesgo de pobreza) y su composición, a fin de atender a las necesidades de los hogares en consonancia con las normas internacionales de seguridad social.
- ▶ **Garantizar que los pagos de protección social se efectúen de una manera regular y fiable**, ya que las decisiones de las familias sobre el bienestar de los niños dependen de la estabilidad de los ingresos.
- ▶ **Establecer incrementos en función de la edad** en las distintas etapas del ciclo de vida de los niños. Por ejemplo, según la información disponible, las familias con hijos más pequeños pueden necesitar ayudas monetarias adicionales debido a: la menor vinculación con el mercado laboral por parte de los progenitores; el hecho de que, por lo general, los ingresos de las personas sean menores cuando son más jóvenes (y más jóvenes también sus hijos); y la posibilidad de que los niños de corta edad tengan menos probabilidades de acceder a servicios de escolarización o guardería que los niños de más edad. Asimismo, los incrementos en función de la edad pueden utilizarse para promover que los jóvenes continúen estudiando y retrasar la incorporación de los adolescentes más mayores al mercado de trabajo.
- ▶ **Establecer incrementos en función del género.** No están exentos de controversia, pero se puede justificar su consideración en contextos en los que las niñas y las mujeres enfrentan situaciones de discriminación y desigualdad sistemáticas, con el fin de garantizar sus derechos y promover su valor en la sociedad. Por ejemplo, la PUH para ese grupo establecida en el estado de Bihar, en la India, incluía ese tipo de incrementos (véase el cuadro 3.2, y OIT y UNICEF 2019). Ahora bien, esta cuestión debe adaptarse a las especificidades del contexto, ya que en algunos países los niños van a la zaga de las niñas. Esta consideración forma parte de una necesidad más amplia relativa a garantizar un diseño de la protección social inclusivo y que tenga en cuenta las cuestiones de género en relación con las mujeres y las niñas (véanse la sección 2.1 y el cuadro 2.3).
- ▶ **Establecer incrementos basados en la discapacidad en aquellos contextos** que carezcan de prestaciones adecuadas para los niños con discapacidad es una posible opción para hacer frente a los gastos adicionales relacionados con la discapacidad, así como a la menor participación futura de esos niños en la fuerza de trabajo, cuando alcancen la edad de trabajar.
- ▶ **Establecer incrementos basados en la ubicación**, que pueden ser necesarios cuando la lejanía geográfica afecte negativamente al poder adquisitivo de las familias debido a la limitación de los mercados o a los costos adicionales

RECUADRO 4.3 /continuación

de las transacciones. Por ejemplo, en Australia se abonan ese tipo de incrementos a las familias que viven en determinadas zonas remotas y, en Nepal, se proporciona ayuda adicional en especie a las familias necesitadas que viven en zonas rurales.

- ▶ **Adaptar el importe de las transferencias en función de las diferencias de los distintos contextos**, como los precios y los salarios locales, teniendo en cuenta el costo de oportunidad de la escolarización, en particular las diferencias entre las zonas rurales y urbanas. Este elemento podría basarse en actividades de investigación en las que participe la comunidad, en particular los niños y las familias, ya que se trata de una labor necesaria para conocer sus necesidades básicas y los costos conexos.
- ▶ **Examinar y revisar periódicamente los importes de las transferencias para tener en cuenta la inflación, por ejemplo, indexando las prestaciones** a marcadores adecuados de los cambios en el costo de la vida o los salarios.

Además de las PUH para la población infantil en general, también es necesario contar con prestaciones universales por hijo con discapacidad que las acompañen para hacer frente a los gastos específicos de la discapacidad, así como para garantizar que los niños con discapacidad puedan vivir y disfrutar de su vida al máximo y empoderarles para que desarrollen su potencial y participen plenamente en la vida social y económica (véase el recuadro 4.2).

Más arriba se han expuesto argumentos de peso en favor de las PUH como un pilar de la protección social para todos los niños. Dichas prestaciones pueden ser particularmente eficaces si se diseñan teniendo en cuenta el género y la discapacidad (véase el recuadro 4.3). Los responsables de las políticas deberían actuar con cautela a la hora de introducir cambios en el diseño que den lugar a una disminución de la utilidad para los titulares de los derechos.

4.2 Colmar la brecha de financiación destinada a la infancia

Los elevados niveles de pobreza infantil y los déficits en otros indicadores de bienestar demuestran que el nivel de recursos asignados a la protección social de la infancia es insuficiente. Los datos recientes evidencian el importante papel que desempeña el gasto en protección social, y el gasto público que tiene en cuenta las necesidades de la infancia en general, para satisfacer las necesidades de bienestar infantil, avanzar en la consecución de los ODS y mitigar las crisis sanitarias y económicas (Richardson, Carraro *et al.* 2020; Richardson, Dugarova *et al.* 2020). El escaso nivel de gasto en los países de ingreso bajo y mediano bajo, muchos de los cuales carecen de ningún tipo de prestación destinada a los niños, pone en peligro los derechos y las posibilidades de desarrollo futuro de los niños, así como el logro de los ODS relacionados con la infancia.

El gran reto para cerrar las brechas de cobertura de la protección reside en subsanar el déficit de financiación de la protección social de la infancia y destinar la financiación de forma inteligente y eficaz a lo largo del

ciclo de vida de los niños. Resulta útil analizar el alcance de este reto financiero en el contexto de la brecha de financiación para alcanzar un piso de protección social (véase la figura 4.3). Ese déficit de financiación ha aumentado aproximadamente un 30 por ciento desde el inicio de la crisis de la COVID-19, debido a la mayor necesidad de servicios de atención de salud, las medidas adoptadas en materia de seguridad de los ingresos y la disminución del PIB causada por la crisis (OIT 2020b; Durán Valverde *et al.* 2020).

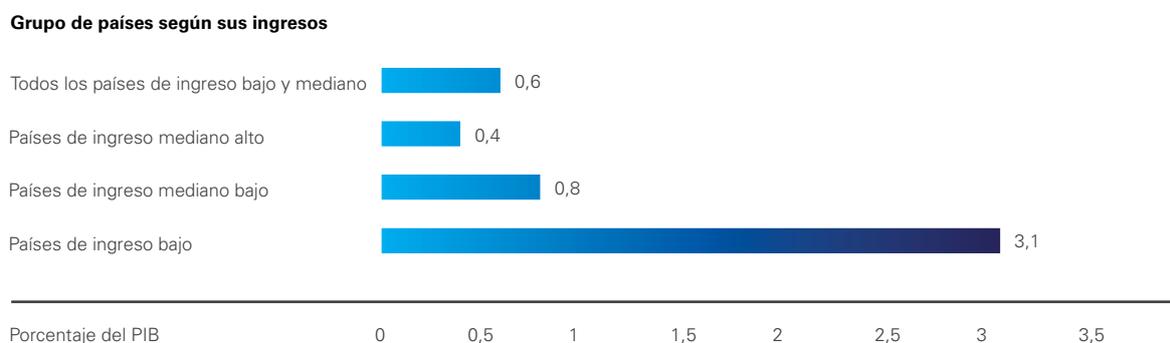
A fin de garantizar al menos un nivel básico de seguridad social para todos mediante un piso de protección social definido a nivel nacional, los países de ingreso mediano bajo necesitarían invertir 362 900 millones de dólares adicionales y, los países de ingreso mediano alto, 750 800 millones de dólares al año, lo que equivale al 5,1 por ciento y al 3,1 por ciento del PIB, respectivamente, en cada uno de esos dos grupos. Los países de ingreso bajo necesitarían invertir 77 900 millones de dólares

adicionales, lo que equivale al 15,9 por ciento de su PIB (OIT 2020b; Durán Valverde *et al.* 2020).

La OIT estima que para proporcionar una PCUH de corto plazo limitada a los niños de 0 a 5 años de edad, como componente inicial de una garantía destinada a la infancia de un piso de protección social definido a nivel nacional, los países de ingreso mediano bajo necesitarían invertir 56 800 millones de dólares adicionales y, los países de ingreso mediano alto, 105 400 millones de dólares por año, lo que equivale al 0,8 por ciento y al 0,4 por ciento

del PIB, respectivamente, en esos dos grupos de países (véase el gráfico 4.3). La estimación para los países de ingreso bajo es de 15 000 millones de dólares adicionales, lo que equivale al 3,1 por ciento de su PIB y refleja su menor capacidad económica y el mayor tamaño de su población infantil. Los parámetros utilizados para esa estimación de los costos se basan en la noción de que es necesario un determinado nivel de prestaciones, fijado en este caso en el 25 por ciento del umbral nacional de pobreza, a fin de proporcionar un apoyo significativo a las familias con hijos.

► **GRÁFICO 4.3 Costo de una PCUH de corto plazo y limitada a los niños de 0 a 5 años de edad en 2020, por grupos de países clasificados según sus ingresos (países de ingreso bajo y mediano) (en porcentaje del PIB)**



Nota: Se parte del supuesto de que la PCUH se fijaría en el 25 por ciento del umbral nacional de pobreza, a fin de garantizar que las prestaciones proporcionen un apoyo significativo a las familias con hijos.

Fuente: Durán Valverde *et al.* 2020.

Dado que estos resultados son agregados, cabe señalar que la estimación final de los costos dependerá del contexto más amplio de políticas de protección social, educación y sanidad a nivel nacional. Los países que tengan la intención de poner en práctica un conjunto integral de políticas destinadas a la infancia deberían estimar, a grandes rasgos, que, para establecer una PUH completa que abarque a los niños y jóvenes de 0 a 18 años, hace falta una inversión mínima equivalente al 1 por ciento del PIB o, cuando los costos sean más elevados, podrían optar por una PCUH inicial de corto plazo con límites de edad que abarque los primeros años de vida y ampliarla progresivamente a las sucesivas franjas de edad del ciclo de vida infantil. Si los países tienen que optar por esta última opción, en el marco de un enfoque de ampliación progresiva, cabe señalar que esas prestaciones seguirían teniendo efectos sustanciales y significativos de reducción de la pobreza en la cohorte de niños abarcados, en los primeros años decisivos. Por ejemplo, en Ucrania, la PCUH para los niños de 0 a 3 años redujo la pobreza en ese grupo de edad en 7,6 puntos porcentuales de 2016 a 2017 (Borodchuck y Orton 2019).

Actualmente hace falta una mayor inversión en protección social para colmar las brechas de financiación que afectan a todos los grupos, especialmente a los niños. Se trata de una cuestión que puede y debe hacerse. Mantener la disciplina que impone la realidad fiscal nacional imperante es un principio importante. Sin embargo, la naturaleza de esa realidad fiscal debería ser una cuestión abierta al debate entre los agentes del desarrollo y los Gobiernos. Es imperativo que el debate político no se circunscriba al limitado ámbito de los parámetros fiscales que ya han sido determinados y aprobados, esto es, que no quede restringido a considerar únicamente el nivel de recursos fiscales existente. Para poder colmar las brechas de financiación es necesario poner en cuestión los parámetros de posibilidades económicas existentes y, en consecuencia, la viabilidad. De ese modo se puede crear un espacio político y fiscal más favorable para hacer realidad la protección social de la infancia. Ello puede lograrse persistiendo en la necesidad de estudiar otras fuentes de financiación desaprovechadas. Por ejemplo, hoy en día se están acumulando unos niveles de ingresos y riqueza sin precedentes, pero están muy concentrados

en manos de unos pocos (Oxfam 2022; Piketty 2014). Si los Gobiernos toman medidas para aprovechar una fracción de esa riqueza, incluso aunque se trate de medidas moderadas, pueden ampliar considerablemente el espacio fiscal y, si esas sumas se invierten en gasto social destinado a la protección de la infancia, el objetivo de erradicar con rapidez la pobreza infantil sería un objetivo perfectamente alcanzable.

En última instancia, para colmar la brecha de financiación en favor de la infancia será necesario que los países refuercen las fuentes de financiación existentes e identifiquen otras nuevas e innovadoras. Esa cuestión tendrá un impacto sustancial en el bienestar infantil y está en consonancia con las obligaciones internacionales (ODI y UNICEF 2020; OIT 2021a). La experiencia

internacional demuestra que los países pueden recurrir a diversas estrategias para crear espacio fiscal (OIT 2021a; Ortiz *et al.* 2017, 2019; Bierbaum y Schmitt 2022), y durante la pandemia se ha evidenciado que se puede aumentar la cobertura efectiva, la amplitud y la adecuación de las prestaciones, tanto desde el punto de vista práctico como fiscal. Por ejemplo, en la respuesta de estímulo fiscal a la pandemia a nivel mundial se movilizaron aproximadamente 19 billones de dólares; en comparación, se necesitarían 77 900 millones de dólares al año para garantizar un piso de protección social en los países de ingreso bajo (Durán Valverde *et al.* 2020; OIT 2020b). Esos hechos demuestran lo que se puede lograr cuando los países tienen voluntad de actuar, y que se puede encontrar espacio fiscal.

4.3 El gasto a lo largo del ciclo de vida de los niños: ¿adecuación en el momento correcto?

Los niveles agregados de gasto público son útiles para comparar el espacio fiscal total destinado a poner en práctica las políticas para la infancia. A fin de comprender la eficiencia y la eficacia de los patrones generales de gasto será necesario analizar el modo en que se distribuye el dinero en el seno de una población infantil, en función de la edad y las necesidades (teniendo en cuenta factores como los ingresos de los hogares, las privaciones, la desigualdad y la discapacidad, entre otros), en consonancia con los principios de adecuación, como se ha expuesto más arriba, así como mejorar los datos relativo al gasto (véase UNICEF 2019).

Un medio para interpretar la adecuación del apoyo a la protección social a medida que los niños crecen es utilizar perfiles del gasto por edades que solo incluyan el gasto público, a fin de comprender en qué medida el sistema público apoya a los niños²⁰. Esos perfiles se basan en la información detallada de las políticas y las cifras de gastos para determinar el valor del gasto per cápita por tipo de gasto (gastos en protección social, servicios para el cuidado de los niños, servicios humanos y educación) en distintos países (véase información sobre la metodología completa en OCDE 2022a; Richardson, Harris y Hudson 2023)²¹.

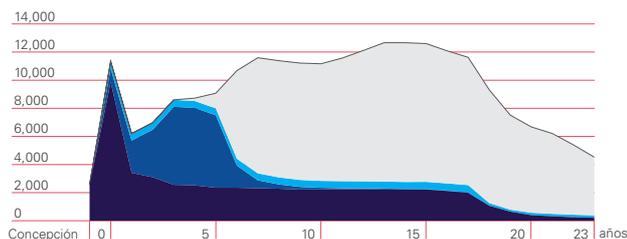
En el gráfico 4.4 se comparan los perfiles promedio de 84 países agrupados según las clasificaciones de los países de ingreso bajo, mediano bajo, mediano alto y alto del Banco Mundial. El eje vertical (Y) de los gráficos se ha fijado en un intervalo adecuado para ilustrar los niveles proporcionales de gasto por niño (paridad del poder adquisitivo en dólares de los Estados Unidos). En los países de ingreso alto, el gasto en prestaciones familiares en efectivo (zona sombreada en oscuro) muestra pautas claras asociadas a una cartera de gastos destinados a los niños, desde la atención prenatal, las ayudas a la natalidad y las licencias y prestaciones de maternidad, de paternidad y parentales, hasta subsidios familiares de distinto tipo (tanto universales como sujetos a comprobación de los recursos, o específicos para determinados grupos poblacionales, por ejemplo, prestaciones por discapacidad destinadas a las familias). Aunque en todos los grupos de países existen otras prestaciones (ayudas a los ingresos, prestaciones de desempleo, desgravaciones fiscales y otras), centrarse en prestaciones destinadas particularmente a las familias permite evidenciar claras diferencias en las inversiones específicas según la edad entre los sistemas de protección social maduros, en los entornos de ingreso alto, y los sistemas que se aplican en otros entornos.

20 Sin incluir el gasto privado ni el procedente de las cotizaciones de los empleadores.

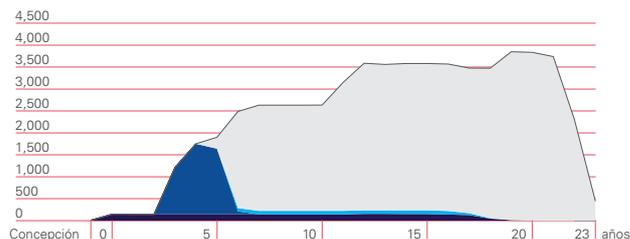
21 El propósito es realizar una evaluación rápida para verificar si las inversiones públicas destinadas a la infancia guardan correspondencia con un conjunto amplio de datos de buenas prácticas de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar, y al desarrollo infantil.

► **GRÁFICO 4.4 Comparación de los perfiles del gasto por edades según la distribución del gasto: la mayoría del gasto se realiza en etapas tardías del ciclo de vida (en dólares de los Estados Unidos)**

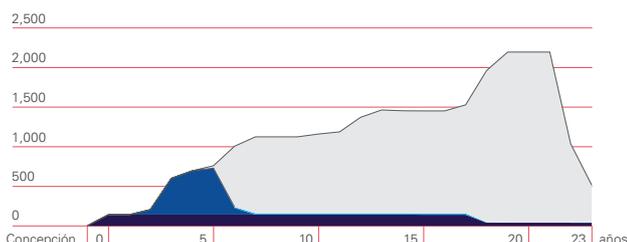
Países de ingreso alto



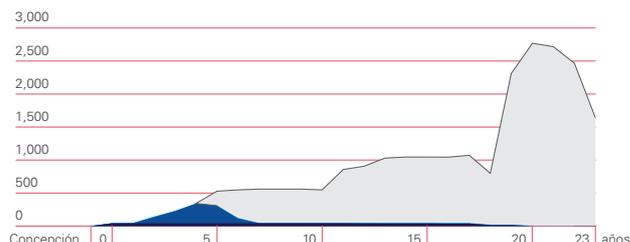
Países de ingreso mediano alto



Países de ingreso mediano bajo



Países de ingreso bajo



■ Educación ■ Prestaciones en especie y obras públicas ■ Educación preescolar o guarderías ■ Prestaciones familiares en efectivo

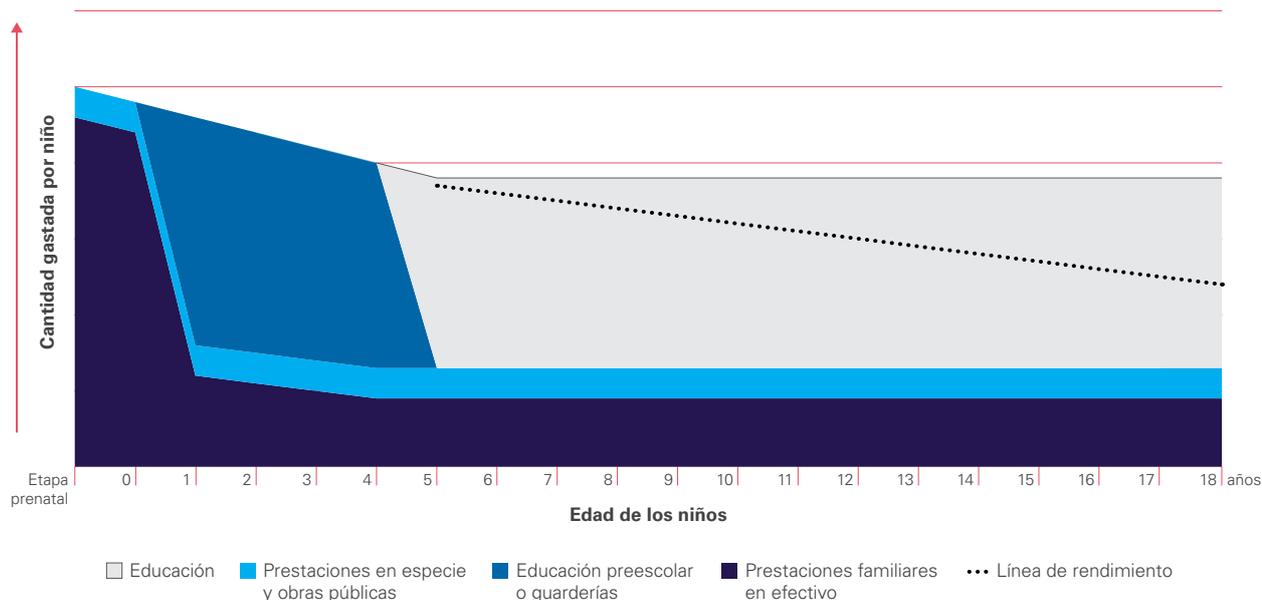
Notas: Azul oscuro (prestaciones familiares en efectivo), azul medio (educación preescolar o guarderías), azul claro (prestaciones en especie u obras públicas), gris (educación primaria, secundaria y terciaria). Véase información sobre las prestaciones incluidas en las prestaciones familiares en efectivo en el gráfico 2.1. Además, las cifras en dólares se han normalizado utilizando la paridad del poder adquisitivo en dólares de los Estados Unidos a precios corrientes a nivel nacional antes de calcular los promedios. Los gastos corresponden únicamente a las políticas públicas previstas en la legislación. El mapa de los perfiles solo incluye las prestaciones por un hijo a cargo y las que son específicas para las familias; no se incluyen, por ejemplo, las ayudas generales a los ingresos, las prestaciones de desempleo o las prestaciones en materia de vivienda.

Fuente: Richardson, Harris y Hudson (2023).

Más concretamente, en estos resultados se puede observar que el gasto en protección social en los países de ingreso bajo y mediano bajo representa mucho menos del 10 por ciento de las intervenciones públicas destinadas a la infancia contabilizadas (que asciende a menos de 14 000 dólares por cada niño que perciba todas las prestaciones y servicios en un país de ingreso bajo desde su concepción hasta que cumpla los 18 años). Es evidente que los perfiles no reflejan los datos sobre la eficacia de las intervenciones tempranas oportunas (Heckman 2007; Heckman y Masterov 2007; OCDE 2009); se presenta un modelo a ese respecto en el gráfico 4.5 (este modelo también incluye elementos

de análisis sobre las políticas óptimas en materia de licencias, la atención y el apoyo en la etapa preescolar, y las PUH; véase información detallada en Richardson, Harris y Hudson (2023)). La necesidad de abordar ese gasto desproporcionado destinado a los niños de más edad ha sido reconocida recientemente en la legislación de los Estados Unidos, ya que el país pretende avanzar hacia un equilibrio en el gasto exterior a lo largo del ciclo de vida de los niños y colaborar con los asociados para el desarrollo con ese mismo fin (Congreso de los Estados Unidos 2022, 738).

► **GRÁFICO 4.5 Un perfil de gasto por edades basado en una inversión óptima para los niños y las familias (desde la etapa prenatal hasta los 18 años)**



Notas: La línea discontinua marcada como "línea de rendimiento" sugiere un perfil potencial si, de acuerdo con Heckman y Masterov (2007), se optimizaran las inversiones en educación y los resultados de aprendizaje en las etapas más tempranas dieran lugar a menores niveles de inversión en los años posteriores consiguiendo los mismos resultados. Véanse los resultados por categorías en el gráfico 2.1.

Fuente: Richardson, Harris y Hudson (2023).

Los datos indican que todos los niños, y los sistemas en los que viven, están insuficientemente atendidos en términos de protección social, sobre todo en la primera infancia.

En conjunto, los datos indican que todos los niños, y los sistemas en los que viven, están insuficientemente atendidos en términos de protección social, sobre todo en la primera infancia, cuestión que es necesario abordar urgentemente. Pueden tomarse como ejemplo para las políticas los sistemas más completos de los países de ingreso alto, que prevén licencias parentales adecuadas,

subsidios por nacimiento y prestaciones o servicios para el cuidado de los niños, así como prestaciones por hijo antes del nacimiento, durante la infancia y en los años correspondientes a la etapa preescolar. Esos países también obtienen buenos resultados en términos de bienestar infantil y desarrollo social y económico. Un gasto en protección social inadecuado e incoherente en la mayoría de los países del mundo no solo es perjudicial para los niños, también lo es para la eficiencia intersectorial general de los presupuestos de las políticas públicas (Richardson, Harris y Hudson 2023). Estos perfiles de gasto por edades, tal como se representan en la inversión óptima del gráfico 4.5, justifican la necesidad de contar con protección social para la infancia desde el principio, mediante prestaciones adecuadas de maternidad y paternidad, licencias parentales, subsidios de natalidad y prestaciones o servicios de guardería, respaldados por una PUH que acompañe a los niños a lo largo del ciclo de vida.



Tomar el camino correcto hacia la protección social universal de los niños: recomendaciones y prioridades para fortalecer el sistema

Para acelerar los avances en materia de bienestar infantil es necesario invertir en sistemas de protección social mediante un “enfoque correcto” (véase el gráfico 5.1). Existen experiencias políticas y datos sólidos que demuestran la contribución inseparable de la protección social al bienestar infantil y el desarrollo social y económico general. Durante la pandemia quedó más patente que nunca el papel fundamental que desempeña la protección social para mitigar los daños socioeconómicos y asegurar el bienestar de todas las personas. La pandemia también evidenció que, cuando los Gobiernos se proponen desplegar todo el potencial de la protección social, se puede realizar la inversión necesaria, que debe ampliarse para colmar las importantes brechas de protección. Solo es posible una

recuperación inclusiva de las múltiples y convergentes crisis actuales si se refuerza la protección social a fin de proteger y mejorar el bienestar infantil y construir y reforzar los contratos sociales, potenciar el desarrollo de las capacidades humanas y equipar mejor a las sociedades para crecer.

Los argumentos en favor de la protección social de la infancia son indiscutibles. Por lo tanto, es urgente pasar de las promesas y los compromisos a la acción inmediata. En ese sentido, cabe destacar seis grupos de medidas políticas que son prioritarias para que todos los niños tengan acceso a una protección social adecuada que forme parte de una estrategia correcta en favor de la infancia.

► **GRÁFICO 5.1 Tomar el camino correcto para garantizar la protección social universal de los niños**





5.1 Acelerar el avance hacia la cobertura universal

Acelerar el progreso hacia la cobertura universal es esencial para avanzar hacia la protección social universal y mejorar el bienestar de los niños.

- ▶ **Cerrar la amplia brecha de cobertura de la protección social de la infancia.** Treinta años después de la declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el hecho de que la inmensa mayoría de los niños sigan sin percibir ningún tipo de prestación monetaria familiar o por hijo a cargo representa un desastre desde el punto de vista moral, social y económico. Es necesario desplegar esfuerzos concertados para garantizar que ningún niño pase hambre, deje de ir a la escuela o se vea obligado a trabajar, de modo que todos los niños tengan plenas oportunidades de prosperar. También es necesario cerrar las brechas de género en la cobertura y la adecuación de la protección social para garantizar sistemas de protección social inclusivos, que incrementen la autonomía de las niñas y las mujeres y maximicen sus oportunidades a lo largo de la vida. Esa cuestión no solo garantizará que los niños puedan hacer plenamente efectivos sus derechos y llevar a la práctica todo su potencial, sino que al mismo tiempo es una condición previa para que las comunidades y los países se beneficien de las capacidades de las personas a fin de alcanzar un nivel mayor de productividad, prosperidad y cohesión social. Además, conseguir todas esas cosas es asequible.
- ▶ **Los países, como parte del fortalecimiento de sus sistemas de protección social, deberían avanzar rápidamente hacia la protección social universal de los niños.** La respuesta a la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de contar con sistemas de protección social sólidos y ha abierto

una ventana de oportunidad política para avanzar hacia la protección social universal de los niños. Tales esfuerzos y cambios rápidos tienen precedentes históricos, por ejemplo, el New Deal de Roosevelt posterior a la Gran Depresión de los años treinta, la ampliación de los estados de bienestar europeos después de la Segunda Guerra Mundial y la inversión en protección social realizada en Asia Oriental tras la crisis financiera de 1997. La crisis actual ha puesto al descubierto una ventana de posibilidades única para ampliar la protección social de los niños, y los países deberían aprovechar la multitud de medidas que han adoptado para poner en marcha un conjunto de prestaciones con un carácter más permanente. El esfuerzo realizado por muchos países durante la pandemia para ampliar su protección social ha demostrado que es financieramente posible realizar cambios masivos y rápidos si se les da prioridad.

- ▶ **Las PUH o las PCUH con un elevado grado de inclusión son la mejor opción que los países tienen a su disposición para lograr la protección social universal de los niños.** No solo son una vía sencilla y ampliable hacia la cobertura universal de los niños, sino que también pueden ser consideradas como un punto de partida estratégico para construir sistemas universales de un modo asequible y eficaz. Los datos de aquellos países que han establecido PUH desde hace tiempo demuestran que estas ayudan a lograr una mayor reducción de la pobreza que las prestaciones sujetas a comprobación de los recursos. Aumentar la cobertura de unas prestaciones familiares y por hijos a cargo inclusivas también contribuirá a promover a largo plazo la transición de la economía informal a la economía formal y una financiación más sostenible y equitativa de los sistemas de protección social.

5.2 Garantizar que el nivel de las prestaciones sea adecuado

El interés por extender la cobertura a todos los niños es inestimable. Sin embargo, para que esa cobertura sea transformadora, debe proporcionar prestaciones con un valor lo suficientemente elevado que permita generar un cambio significativo en la vida y el bienestar de los niños.

- ▶ **Para que las prestaciones por hijo a cargo prevengan eficazmente la pobreza y reduzcan la vulnerabilidad, el nivel de las prestaciones debe ser adecuado.** Las prestaciones deben fijarse en un nivel que proporcione un apoyo significativo a los niños y las familias, y revisarse y adaptarse periódicamente según los cambios en el costo de la vida, en consonancia con las normas internacionales de seguridad social. La respuesta a la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto los efectos positivos que tienen para las familias unas prestaciones de protección social adecuadas. Las prestaciones por hijo a cargo adecuadas y que tienen una cobertura elevada, como las PUH, también contribuyen a que se adopte una perspectiva de género, en particular mediante incrementos basados en el género en aquellas circunstancias en las que la desigualdad de género y la discriminación sean pronunciadas, a fin de garantizar que las niñas y las mujeres jóvenes tengan el mejor comienzo posible en la vida. Ello ayudaría a garantizar su acceso a la nutrición y la escolarización, contribuyendo así al pleno desarrollo de sus capacidades.
- ▶ **La adecuación también está relacionada con el gasto óptimo a lo largo del ciclo de vida de los niños.** De acuerdo con los datos del análisis del gasto por edades a lo largo del ciclo de vida de los niños, es necesario concentrar la protección social de los niños al principio, especialmente durante los dos primeros años de vida, mediante prestaciones adecuadas de maternidad y paternidad, licencias parentales, subsidios de natalidad y prestaciones o servicios de guardería, reforzados y respaldados por una PUH que acompañe a los niños durante toda su infancia. Esa distribución del gasto es la que permitirá obtener los mejores resultados para los niños.
- ▶ **Las prestaciones familiares y por hijos a cargo con una cobertura elevada pueden complementarse con prestaciones adicionales para las personas que tienen necesidades específicas.** Esos complementos o prestaciones suplementarias pueden ser necesarios

para los niños y las familias que tienen mayores necesidades en materia de cuidados, lo que para los progenitores y cuidadores suelen traducirse en una menor vinculación con el mercado laboral y unos ingresos más bajos. Esta cuestión puede ser especialmente pertinente en el caso de los huérfanos, los progenitores solos, las familias con hijos con discapacidad o enfermos de larga duración, los niños que viven con el VIH, las familias numerosas y las familias con hijos pequeños. A fin de combatir las vulnerabilidades generadas por la discriminación sistémica, también hace falta un apoyo adicional para las niñas y las mujeres jóvenes, y para los pueblos indígenas.

- ▶ **Las prestaciones universales por hijo con discapacidad son esenciales para garantizar una protección adecuada de los niños con discapacidad, ayudando a las familias a hacer frente a los gastos relacionados con la discapacidad.** Junto con el acceso a servicios de atención de salud, educativos y sociales de buena calidad, unas prestaciones por hijo con discapacidad adecuadas contribuyen a reducir la vulnerabilidad, hacer realidad el derecho de esos niños a llevar una vida digna y garantizar su participación plena e inclusiva en la vida social y económica (cuando sean adultos).

5.3 Proporcionar una amplia gama de prestaciones

Si bien los instrumentos de protección social destinados a las familias con hijos parecen especialmente pertinentes para garantizar el bienestar infantil, los datos también evidencian el claro papel que tienen otros instrumentos de protección social a lo largo del ciclo de vida, y su capacidad combinada para reducir los factores que generan disminución del bienestar mediante un enfoque que abarque todo el sistema.

- ▶ **Todas las prestaciones a lo largo del ciclo de vida son importantes para los niños.** Los niños no viven en un vacío y existe una relación extremadamente estrecha entre el bienestar de los progenitores y el de sus hijos. Garantizar que los progenitores y los cuidadores también cuenten con protección social (por medio de prestaciones de desempleo, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, pensiones y supervivencia, así como protección de la salud) y puedan acceder a guarderías gratuitas o asequibles

es fundamental. En última instancia, toda brecha en la protección a lo largo del ciclo de vida repercute negativamente en el bienestar infantil. El enfoque de la protección social basado en el ciclo de vida reconoce esa cuestión y hace hincapié en que, al abarcar a los progenitores y los cuidadores, en la práctica también se está abarcando a los niños, ya que aumenta la seguridad económica del hogar.

- ▶ **Garantizar la cobertura sanitaria universal de los niños es un elemento fundamental de todo sistema de protección social que tenga en cuenta las necesidades de la infancia.** Reforzar la protección social de la salud a fin de garantizar la cobertura sanitaria universal es fundamental para: asegurar que las familias con hijos tengan un acceso efectivo a servicios sanitarios de buena calidad sin que ello constituya una carga; la salud, el bienestar y el desarrollo de los niños; y también para prevenir la pobreza y garantizar la seguridad de los ingresos de todas las familias, especialmente las familias en las que haya alguna persona con discapacidad. A la hora de diseñar las prestaciones de protección social de la salud deben tenerse en cuenta las necesidades de los niños y las niñas, a fin de garantizar que el paquete de prestaciones incluya un conjunto de servicios adecuados. Además, es primordial colaborar con el sistema sanitario para asegurar la disponibilidad de servicios de atención de salud de buena calidad adaptados a los niños y su adecuada distribución geográfica, de modo que se tenga acceso a ellos en las proximidades de los domicilios y las escuelas. Por otra parte, el acceso a la atención

posnatal acompañado de un seguimiento regular, la inmunización y otros servicios sanitarios esenciales es decisivo para prevenir los fallecimientos y las discapacidades durante la infancia, y también en cierta medida en la edad adulta. Esos servicios son literalmente una inversión en prevención, y permiten asegurar las mejores oportunidades posibles para que las personas tengan una vida con una carga reducida de enfermedades prevenibles. En definitiva, todos los niños necesitan un acceso gratuito a la asistencia sanitaria para poder llevar una vida feliz y saludable. Lo mismo cabe decir de las personas adultas, ya que los cuidadores están en mejores condiciones de atender a los niños cuando sus necesidades en materia de salud también están atendidas.

- ▶ **Garantizar enfoques universales de las prestaciones monetarias familiares y por hijos a cargo debería formar parte de un sistema de protección social que facilite la conexión con otros servicios intersectoriales cruciales que van más allá del aspecto monetario, y que aborde los riesgos a lo largo del ciclo de vida.** Las prestaciones familiares y por hijos a cargo son una base fundamental de la protección social de los niños y abordan directamente las barreras financieras que les impiden hacer efectivos sus derechos y desarrollar su potencial. Ahora bien, no son una solución mágica y es necesario que formen parte de una política social más amplia –evidentemente, sin sustituirla– que garantice el acceso a los servicios y la atención social de buena calidad que los niños y las familias necesitan.



5.4 Garantizar una financiación sostenible y equitativa de los sistemas de protección social

La movilización de inversiones adicionales para la protección social para la infancia debe formar parte de un enfoque más amplio que asegure una financiación sostenible y equitativa de los sistemas de protección social.

- ▶ **Cerrar la brecha de protección requiere subsanar el déficit de financiación destinada a la infancia, teniendo en cuenta diversos mecanismos y asegurando que la financiación sostenible y equitativa sea una cuestión prioritaria.** Las brechas de protección están asociadas a una considerable falta de inversión en protección social. En la actualidad, lamentablemente, los países de ingreso bajo y mediano destinan una cantidad muy baja del

PIB a la protección social de la infancia. Esa cuantía debe, y puede, aumentar. La OIT y el UNICEF han hecho hincapié en esa cuestión y prestan apoyo a los países en ese sentido mediante análisis del espacio fiscal y la presupuestación que tiene en cuenta las necesidades de la infancia. En 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo instó a que se realizaran inversiones en la protección social para los niños, concretamente para eliminar el trabajo infantil (OIT 2021d, párr. 13, *h*). El principio de realización progresiva de la protección social requiere que los países utilicen el máximo de recursos disponibles para ampliar la protección, siendo al mismo tiempo “realistas” y ambiciosos. Ese principio insta a los países a desplegar esfuerzos para lograr la prestación más avanzada posible, respetando al mismo tiempo las limitaciones fiscales muy reales a las que se enfrentan. Las medidas para cerrar la brecha de financiación deberían garantizar progresivamente la financiación con fuentes nacionales, complementándola en caso necesario con ayuda internacional. Ello también podría requerir una coordinación más estrecha de la financiación pública internacional y nacional, y de la gestión de la deuda.

- ▶ **Hacen falta esfuerzos concertados, tanto a nivel nacional como internacional, para aumentar la solidaridad en la financiación a fin de asegurar una financiación sostenible y equitativa que garantice la justicia social.** Con el fin de aumentar el espacio fiscal disponible para la protección social, los países podrían hacer más para ampliar su base impositiva y aumentar la progresividad del sistema tributario, gravando a los que más tienen en forma de impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio. También sería necesario que todos los países asumieran su responsabilidad más allá de las promesas realizadas y los compromisos adquiridos en el actual contexto de crisis. Ello debería incluir la lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios mediante la realización de reformas fiscales internacionales significativas y coordinadas, como las lideradas por el proyecto de la OCDE en esa esfera, así como la lucha contra los flujos financieros ilícitos, el cumplimiento de los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo y las políticas que faciliten el alivio de la deuda (es decir, la reestructuración de la deuda y la buena gestión de la deuda), haciendo frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo. Al mismo tiempo, la formalización de las empresas y el empleo también puede contribuir a ampliar la base impositiva

y mejorar la justicia tributaria. Otras opciones para ampliar el espacio fiscal son extender la cobertura del seguro social y aumentar los ingresos procedentes de las cotizaciones; reasignar el gasto público y mejorar la calidad del gasto; utilizar las reservas fiscales y las reservas de divisas; y adoptar un marco macroeconómico más flexible. Si se aplican esas medidas, junto con la solidaridad en la financiación, tanto a nivel nacional como internacional, existe suficiente riqueza en el mundo para garantizar la protección social universal para todos.

- ▶ **Ha llegado el momento de que los agentes del desarrollo cambien el asesoramiento político y la mentalidad, pasando de poner el acento en la experimentación y los proyectos piloto a incorporar esos programas en sistemas de protección social basados en derechos, a fin de asegurar un apoyo más sostenible y con mayor repercusión.** Un número significativo de países ha ampliado progresivamente la protección social de los niños, pero hay otros que nunca han ido más allá de la experimentación y los proyectos piloto, financiados en gran medida con recursos externos. Sin embargo, en muchos casos, se trata de esfuerzos fragmentados que no son todo lo eficaces que podrían ser si contribuyeran a reforzar la capacidad institucional y financiera de los sistemas nacionales de protección social. Es menester que los países aceleren sus esfuerzos para alcanzar rápidamente la protección social universal para todos los niños, aunque podrían necesitar cierto apoyo de





la comunidad internacional para lograrlo. El Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas de las Naciones Unidas (Naciones Unidas 2021, 2022) es una oportunidad para aprovechar el apoyo financiero y técnico internacional con el fin de que los países construyan sistemas de protección social inclusivos y basados en derechos para los niños y las familias, mejorando la colaboración con las instituciones financieras internacionales con objeto de aumentar el espacio fiscal para la protección social de los niños. Las instituciones financieras internacionales pueden seguir aportando su capacidad en los ámbitos financiero, intelectual y técnico para impulsar el desarrollo de políticas y colaborar estrechamente con los organismos homólogos de las Naciones Unidas a fin de ayudar a desarrollar las capacidades de los Estados para promover prestaciones universales o muy inclusivas destinadas a los niños, como parte de un impulso destinado a aumentar la colaboración con respecto a la protección social en el seno de las Naciones Unidas en general (OIT, FAO y UNICEF 2022).

- ▶ **La emergencia climática es una justificación más que suficiente para que los países inviertan en protección social para todos los niños, a fin de permitir una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles.** La amenaza de nuevos trastornos y colapsos climáticos afectará gravemente a las generaciones futuras, a pesar de que no tengan ninguna responsabilidad

por ello. Esta cuestión por sí sola debería ser una justificación ética suficiente para invertir en una protección social integral y universal que se deje como legado a los niños actuales y futuros, dándoles una oportunidad para combatir, adaptarse y hacer frente a la crisis climática (OIT 2015; UNICEF 2015).

- ▶ **Se debe evitar la austeridad fiscal que perjudica a los niños y las familias, y pone en riesgo la consecución de los ODS.** Múltiples crisis convergentes están perjudicando a los niños, y algunas de ellas parecen destinadas a prolongarse, como ha sucedido con la pandemia. Todos los datos indican que la pobreza de ingresos infantil ha aumentado, y es probable que se mantenga por encima de los niveles anteriores a la crisis de la COVID-19 durante al menos cinco años en muchos países de ingreso alto (Richardson, Carraro *et al.* 2020), y se estima que los países de ingreso bajo tardarán al menos entre siete y ocho años en poder recuperarse y volver a los niveles de pobreza infantil que existían antes de la crisis de la COVID-19 (UNICEF 2021e). Este es un momento decisivo para que los Gobiernos garanticen que se haga realidad el derecho de todos los niños a la protección social; para ello es necesario promover inversiones en protección social destinada a la infancia como parte de la recuperación tras la COVID-19, y en el contexto de la respuesta a la crisis alimentaria y la crisis del costo de la vida.

5.5 Construir sistemas de protección social basados en derechos, con perspectiva de género e inclusivos

Garantizar el bienestar infantil requiere contar con sistemas y regímenes de protección social sólidos, reconocidos en la ley, basados en derechos e inclusivos, y también bien coordinados con los servicios sociales, las políticas de cuidados y que atienden a las necesidades familiares, y las oportunidades de trabajo decente para progenitores y cuidadores, a fin de abordar las condiciones que afectan negativamente a los niños.

► **Es necesario reforzar los sistemas de protección social para que estén basados en derechos y sean plenamente inclusivos.** Ello es esencial para asegurar que esos sistemas tengan una base jurídica y puedan responder adecuadamente a las necesidades de todos los niños y familias, especialmente los marginados o desfavorecidos. Un enfoque basado en los derechos que reconozca las prestaciones familiares y por hijos a cargo en la legislación nacional es esencial para garantizar que quienes tengan derecho a percibir dichas prestaciones las perciban efectivamente, ya que es más exigente en materia de transparencia y rendición de cuentas, y requiere estabilidad financiera, por lo que también garantiza mejor que se asignen los presupuestos necesarios y que existan menos probabilidades de que se interrumpan o se apliquen reformas contractivas. Dicho enfoque basado en derechos debe tener en cuenta la perspectiva de género y la discapacidad a fin de abordar las desigualdades sistémicas a las que hacen frente algunos grupos. Ello presupone que las políticas y los sistemas de protección social se diseñen de forma que contribuyan a abordar las desigualdades estructurales y transformar la situación de las niñas y las mujeres jóvenes, así como la de los niños con discapacidad, junto con las políticas en materia de salud, educación, cuidados y empleo.

► **Es necesario redoblar los esfuerzos para garantizar que la protección social tenga perspectiva de género y sea útil para las niñas y las mujeres.** La protección social debe pasar a tener una capacidad de respuesta mucho mayor para poder abordar las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres y contribuir a un cambio transformador. Para avanzar, hay que prescindir de los diseños que limitan la libertad, como la condicionalidad y las sanciones punitivas conexas, las condiciones relacionadas con

el trabajo y el exceso de celo en la comprobación de los recursos, entre otras características. Además de los sólidos argumentos en favor de las PUH a la hora de garantizar la igualdad de género, más adelante en la vida, cuando esas mujeres alcancen la edad de trabajar, deben tener acceso a un trabajo decente y al conjunto de prestaciones correspondientes a esa edad. Las prestaciones de maternidad y paternidad son importantes para equilibrar la carga de cuidados entre los progenitores y reducir los incentivos distorsionados que llevan a las madres de recién nacidos a reincorporarse demasiado pronto al trabajo, antes de haberse recuperado. La inversión en servicios de guardería accesibles, asequibles y de buena calidad puede suponer un cambio decisivo en la capacidad de acceder a oportunidades de empleo por parte de las mujeres. La protección del empleo y el logro de la paridad en la cobertura, el historial de cotizaciones y la adecuación de las pensiones también son cuestiones fundamentales. La asignación de bonificaciones en la pensión por la prestación de cuidados cuando las mujeres y los hombres tengan que interrumpir su participación en el mercado laboral debido su responsabilidad de prestación de cuidados y el establecimiento de niveles mínimos de las prestaciones pueden ayudar a eliminar la “penalización por maternidad” que enfrentan las mujeres y a equilibrar la distribución del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres. Esas medidas evitarían que los ingresos por jubilación fueran insuficientes y las situaciones de pobreza en la vejez. En conjunto, todo ello sería transformador y permitiría que las mujeres y las niñas sortearan con más facilidad los riesgos que enfrentan a lo largo del ciclo de vida. También liberaría el potencial de las mujeres abrumadoramente desaprovechado e infrautilizado hasta la fecha para participar plenamente en la vida social y económica, poner en práctica sus capacidades y hacer realidad sus sueños.

► **Es necesario aprovechar mejor los sistemas de protección social para proteger a los niños que están en situaciones vulnerables, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso.** Las inversiones en sistemas universales de protección social, basadas en datos sobre los efectos de la protección social en el trabajo infantil y el trabajo forzoso, y con la lucha contra el trabajo infantil incorporada en el diseño del sistema, acompañada de mensajes contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, pueden lograr mejores resultados políticos y contribuir a eliminar esos fenómenos que siguen asolando a demasiadas sociedades (OIT y UNICEF 2021, 2022).

► **Los sistemas de protección social deben estar bien preparados para responder a las crisis.** La pandemia ha puesto de relieve el hecho de que, además de que los grupos y las comunidades más pobres y vulnerables son los que sufren las peores consecuencias de las crisis, son los que están peor preparados para hacerles frente y los que cuentan con una cobertura de protección social más insuficiente. En un mundo asolado por la crisis climática, el aumento de los conflictos y el creciente daño causado por la crisis alimentaria y la crisis del costo de la vida, contar con sistemas integrales de protección social puede facilitar que los países respondan con rapidez y, en caso necesario, den una respuesta humanitaria que esté en consonancia con el programa de fortalecimiento del sistema y la respuesta a los retos ordinarios que se presentan a lo largo del ciclo de vida, equilibrando las necesidades a corto y largo plazo. Por lo tanto, también es necesario desplegar importantes esfuerzos para garantizar que los sistemas y regímenes de protección social puedan prepararse antes de que se produzcan las crisis y, al mismo tiempo, canalizar una respuesta rápida y eficaz ante las conmociones, a fin de evitar o mitigar los efectos adversos que puedan tener en el bienestar infantil. Las medidas adoptadas durante la ventana de oportunidad política que proporcionó la COVID-19 pueden –y deberían– utilizarse para priorizar las inversiones a fin de cerrar las brechas fundamentales (OIT 2021a).

► **Una formulación eficaz de políticas para la infancia requiere una supervisión eficaz; por lo tanto, es esencial colmar las lagunas de datos y conocimientos.** Los responsables de las políticas solo pueden garantizar la cobertura efectiva de los niños si tienen acceso a datos de alta calidad que permitan conocer el alcance de la cobertura legal y efectiva, la adecuación, el alcance y los datos sobre el gasto de todos los servicios y prestaciones que se proporcionan. Reforzar la capacidad nacional en materia de supervisión permite que la formulación de políticas esté mejor sustentada y obtener mejores resultados. De forma análoga, contar con mejores datos a nivel nacional también es una condición previa para disponer de buenos datos a nivel internacional que permitan poner en común los conocimientos y las lecciones extraídas de las prácticas nacionales satisfactorias. Para mejorar la base de datos de modo que permita sustentar una formulación de políticas eficaz, hay que realizar más esfuerzos a fin de asegurar el desglose por género de los datos y una comprensión mucho mayor acerca de cuál es el nivel

adecuado de las prestaciones en el contexto nacional, así como del alcance de prestaciones o servicios que están estrechamente relacionados, como los servicios para el cuidado de los niños. Además, para garantizar que ningún niño se quede atrás, es importante reunir mejores datos sobre las prestaciones de protección social de las que disfrutaban los niños pertenecientes a poblaciones desplazadas por la fuerza. Es necesario conocer con más detalle las prestaciones temporales, a menudo financiadas por donantes, y especialmente en contextos frágiles, a fin de comprender mejor los niveles de protección. Aunque es una tarea considerable, existen fuentes que se pueden utilizar para complementar los datos sobre la cobertura efectiva, lo que ayudaría a sustentar y orientar la eficacia de la formulación de políticas de protección social (por ejemplo, los datos sobre el bienestar infantil de las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) del UNICEF)²².

5.6 Garantizar la adaptación de los sistemas de protección social a la evolución del mundo del trabajo

Habida cuenta de que el bienestar de los niños depende en gran medida de la situación económica de sus familias, es necesario que los sistemas integrales de protección social garanticen una protección social adecuada para la población adulta, en el contexto de un enfoque más amplio destinado a promover el trabajo decente y la justicia social.

► **Dado que el bienestar de los niños no puede dissociarse del bienestar de sus progenitores y otros cuidadores, es necesario prestar más atención a garantizar una protección social adecuada a lo largo del ciclo de vida y el acceso al trabajo decente.** Es indispensable asegurar que los progenitores y otros cuidadores disfruten de una protección social adecuada (por medio de prestaciones de maternidad, discapacidad, desempleo, enfermedad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y servicios de protección de la salud). Toda brecha de protección en cualquier momento del ciclo de vida repercute negativamente en el bienestar infantil. Al mismo tiempo, la protección social solo puede contribuir en cierta medida a mejorar el bienestar infantil; la protección social no puede sustituir a la promoción de oportunidades para los progenitores y

22 <https://mics.unicef.org/surveys>.

otros cuidadores de obtener unos ingresos adecuados sobre la base de tener un trabajo decente (esto es, un trabajo formal con contratos seguros, ingresos dignos y una cobertura de protección social adecuada), que es la mejor protección contra la pobreza y la vulnerabilidad. Por lo tanto, es necesario coordinar las políticas de protección social con las políticas de empleo y otras políticas, tanto para garantizar que las personas adultas tengan acceso a un trabajo decente como para apoyar entornos laborales que tengan en cuenta las necesidades de las familias, en los que se proporcionen prestaciones de maternidad, de paternidad y parentales. Las sociedades que proporcionan un acceso gratuito o asequible a servicios de guardería y de cuidados de larga duración mejoran considerablemente la vida de las familias que tienen grandes necesidades de servicios de cuidados, y esa cuestión puede marcar la diferencia entre hundirse o salir a flote.

- **Extender la protección social a los trabajadores de la economía informal y garantizar una protección social adecuada a los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo es fundamental para reducir la pobreza infantil, que se concentra particularmente en los entornos de la economía informal, y para mejorar el bienestar de los niños.** Ello requiere un esfuerzo concertado para extender la protección social a los 2 000 millones de trabajadores de la economía informal (OIT 2021b; 2021c). Garantizar una protección social adecuada a los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo, incluidos los trabajadores por cuenta propia y los que trabajan en plataformas

laborales digitales, así como en entornos agrícolas, es decisivo para hacer realidad el trabajo decente y facilitar su transición a la economía formal, reduciendo así las vulnerabilidades y la pobreza por medio de una mayor seguridad de los ingresos y un mejor acceso a la atención de salud y otros servicios. La formalización progresiva de las empresas y el empleo también es un paso fundamental para desarrollar sistemas fiscales y de transferencias sostenibles, que permitan un mayor gasto social y una política de protección social más expansiva.

- **Fomentar el diálogo social y la participación social es esencial para establecer sistemas universales de protección social.** La pandemia ha puesto de relieve la importancia del diálogo social para comprender adecuadamente las necesidades de protección social de todos y responder a ellas. Ya sea en tiempos de crisis o no, las respuestas de protección social que se diseñan y aplican sin la participación de los interlocutores sociales (esto es, los representantes de los empleadores, los Gobiernos y los trabajadores), u otros representantes de las personas que son titulares reales o potenciales de derechos, corren el riesgo de proporcionar prestaciones de baja calidad y excluir a personas necesitadas, o de duplicar esfuerzos. Es absolutamente necesario que esos actores participen en la definición de los sistemas nacionales de protección social, incluidos los pisos de protección social, así como para extraer enseñanzas de la pandemia de COVID-19 sobre la importancia de cerrar las brechas en materia de cobertura, alcance y adecuación.



Cuadro estadístico

Prestaciones familiares y por hijos a cargo: características más importantes de los principales programas de seguridad social y cobertura efectiva de la protección social (en porcentaje)

– indicador 1.3.1 de los ODS relativo a los niños y a las familias con hijos

País / territorio	Regímenes contributivos (seguro social)	Regímenes no contributivos				Ningún programa reconocido en la legislación	No se dispone de datos	Cobertura efectiva (porcentaje)		Gasto 2020 ^a
		Universales (con prestaciones no sujetas a comprobación de los recursos)		Asistencia social (con prestaciones sujetas a comprobación de los recursos)				2016 ^a	2020 ^a	
		10 años o más	menos de 10 años	Prestaciones específicas para personas pobres	Prestaciones sujetas a comprobación de los recursos					
Afganistán							●	n. d.	0,4	0,1
Albania				●				n. d.	n. d.	1,3
Argelia	●							n. d.	n. d.	0,2
Samoa Americana							●	n. d.	n. d.	n. d.
Andorra				●				n. d.	n. d.	n. d.
Angola	●							n. d.	n. d.	0,1
Antigua y Barbuda						●		n. d.	n. d.	n. d.
Argentina	●			●				84,6	89,9 ^b	1,6
Armenia				●				21,4	30,2	1,0
Aruba				●				n. d.	n. d.	n. d.
Australia					●			100,0	100,0	2,2
Austria		●						100,0	100,0	2,1
Azerbaiyán	●							n. d.	16,9	0,2
Bahamas						●		n. d.	n. d.	n. d.
Bahrein						●		n. d.	3,8	n. d.
Bangladesh						●		29,4	29,4	0,1
Barbados						●		n. d.	n. d.	n. d.
Belarús			●					n. d.	16,5	0,3
Bélgica		●	●					100,0	100,0	2,2
Belice						●		n. d.	3,0	0,0
Benin	●							n. d.	11,6	n. d.
Bermudas				●				n. d.	4,4	n. d.
Bhután						●		n. d.	13,5	0,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)				●				65,0	66,2	0,2
Bosnia y Herzegovina							●	n. d.	n. d.	n. d.
Botswana						●		5,5	4,2	n. d.
Brasil	●			●				n. d.	67,7	0,5
Islas Vírgenes Británicas						●		n. d.	n. d.	n. d.
Brunei Darussalam						●		n. d.	n. d.	n. d.
Bulgaria				●				48,6	48,6	2,3
Burkina Faso	●							n. d.	14,4	0,0
Burundi	●							n. d.	n. d.	0,1
Cabo Verde	●							31,5	37,9	0,0
Camboya							●	n. d.	4,5	0,2
Camerún	●							0,4	2,2	n. d.
Canadá					●			39,7	95,0	2,3
Islas Caimán							●	n. d.	n. d.	n. d.
República Centroafricana	●							n. d.	4,9	n. d.
Chad	●							n. d.	n. d.	0,0
Chile	●							n. d.	68,5	1,8
China						●		n. d.	3,0	n. d.
Colombia	●							27,3	36,0	0,2
Comoras							●	n. d.	n. d.	n. d.

Prestaciones familiares y por hijos a cargo: características más importantes de los principales programas de seguridad social y cobertura efectiva de la protección social (en porcentaje)

– indicador 1.3.1 de los ODS relativo a los niños y a las familias con hijos

País / territorio	Regímenes contributivos (seguro social)	Regímenes no contributivos				Ningún programa reconocido en la legislación	No se dispone de datos	Cobertura efectiva (porcentaje)		Gasto 2020 ^a
		Universales (con prestaciones no sujetas a comprobación de los recursos)		Asistencia social (con prestaciones sujetas a comprobación de los recursos)				2016 ^a	2020 ^a	
		10 años o más	menos de 10 años	Prestaciones específicas para personas pobres	Prestaciones sujetas a comprobación de los recursos					
Congo	●							n. d.	n. d.	n. d.
República Democrática del Congo	●							1,3	1,3	n. d.
Costa Rica				●				17,7	38,8	2,6
Côte d'Ivoire	●							n. d.	7,1	n. d.
Croacia				●				n. d.	47,0	1,9
Cuba						●		n. d.	0,2	n. d.
Curasao							●	n. d.	n. d.	n. d.
Chipre					●			60,3	60,3	2,9
Chequia				●				n. d.	10,8	1,1
República Popular Democrática de Corea						●		n. d.	n. d.	n. d.
Dinamarca		●						100,0	100,0	4,4
Djibouti	●							n. d.	3,5	n. d.
Dominica						●		n. d.	n. d.	0,5
República Dominicana				●				n. d.	62,1	0,0
Ecuador				●				6,7	8,6	0,2
Egipto				●				n. d.	14,0	n. d.
El Salvador				●				n. d.	8,5	0,1
Guinea Ecuatorial	●							n. d.	n. d.	n. d.
Eritrea							●	n. d.	0,1	n. d.
Estonia		●						100,0	100,0	2,7
Eswatini						●		n. d.	n. d.	0,3
Etiopía						●		n. d.	4,5	n. d.
Islas Feroe							●	n. d.	n. d.	n. d.
Fiji				●				n. d.	2,6	0,1
Finlandia		●						100,0	100,0	3,0
Francia		●						100,0	100,0	2,2
Polinesia Francesa							●	n. d.	n. d.	n. d.
Gabón	●							n. d.	37,0	n. d.
Gambia						●		n. d.	n. d.	n. d.
Georgia				●				n. d.	48,1	1,7
Alemania		●						100,0	100,0	1,7
Ghana						●		5,6	25,9	0,4
Gibraltar							●	n. d.	n. d.	n. d.
Grecia				●				n. d.	n. d.	0,8
Groenlandia		●						n. d.	n. d.	n. d.
Granada						●		n. d.	n. d.	n. d.
Guam							●	n. d.	n. d.	n. d.
Guatemala						●		n. d.	2,6	0,1
Guinea	●							n. d.	n. d.	n. d.
Guinea-Bissau							●	n. d.	n. d.	n. d.
Guyana				●				n. d.	n. d.	n. d.
Haití						●		n. d.	4,1	0,1
Honduras				●				n. d.	19,4	n. d.
Hong Kong (China)				●				n. d.	n. d.	0,2
Hungría		●						100,0	100,0	1,7
Islandia					●			n. d.	63,4	2,1
India						●		n. d.	24,1	0,1

Prestaciones familiares y por hijos a cargo: características más importantes de los principales programas de seguridad social y cobertura efectiva de la protección social (en porcentaje)

– indicador 1.3.1 de los ODS relativo a los niños y a las familias con hijos

País / territorio	Regímenes contributivos (seguro social)	Regímenes no contributivos				Ningún programa reconocido en la legislación	No se dispone de datos	Cobertura efectiva (porcentaje)		Gasto 2020 ^a
		Universales (con prestaciones no sujetas a comprobación de los recursos)		Asistencia social (con prestaciones sujetas a comprobación de los recursos)				2016 ^a	2020 ^a	
		10 años o más	menos de 10 años	Prestaciones específicas para personas pobres	Prestaciones sujetas a comprobación de los recursos					
Indonesia						●		n. d.	25,6	0,4
Irán (República Islámica del)	●							n. d.	16,4	n. d.
Iraq						●		n. d.	n. d.	n. d.
Irlanda		●						100,0	100,0	1,3
Israel		●						n. d.	n. d.	2,3
Italia					●			n. d.	100,0	1,0
Jamaica				●				n. d.	27,0	n. d.
Japón	●			●				n. d.	85,4	1,9
Jordania						●		n. d.	8,8	0,1
Kazajstán				●				100,0	57,4	0,6
Kenya						●		8,1	3,6	0,0
Kiribati						●		n. d.	1,3	n. d.
Kosovo ^c						●	●	n. d.	n. d.	n. d.
Kuwait						●		n. d.	0,4	0,0
Kirguistán				●				17,8	16,9	1,2
República Democrática Popular Lao						●		n. d.	n. d.	n. d.
Letonia		●						100,0	100,0	1,2
Líbano	●							n. d.	32,7	0,8
Lesotho						●		10,4	10,4	0,9
Liberia						●		n. d.	5,8	0,1
Libia		●						n. d.	81,3 ^d	n. d.
Liechtenstein	●			●				n. d.	100,0	n. d.
Lituania		●						n. d.	100,0	1,5
Luxemburgo		●						n. d.	100,0	3,6
Macao (China)							●	n. d.	n. d.	0,0
Madagascar	●							n. d.	n. d.	0,2
Malawi						●		9,8	9,8	0,0
Malasia						●		n. d.	2,8	n. d.
Maldivas							●	n. d.	8,2	0,1
Mali	●							5,4	5,4	0,1
Malta		●						n. d.	n. d.	0,9
Islas Marshall						●		n. d.	n. d.	0,9
Mauritania	●							n. d.	5,1	0,2
Mauricio				●				n. d.	n. d.	0,6
México				●				25,0	23,4	0,1
Micronesia (Estados Federados de)						●		n. d.	6,8	1,0
Mónaco	●							n. d.	n. d.	n. d.
Mongolia					●			100,0	85,0	1,1
Montenegro		●						n. d.	39,4	n. d.
Marruecos	●							n. d.	13,4	0,1
Mozambique						●		n. d.	0,3	0,0
Myanmar						●		n. d.	2,1	0,0
Namibia				●				n. d.	22,8	0,7
Nauru				●			●	n. d.	n. d.	n. d.
Nepal								n. d.	22,9	n. d.
Países Bajos		●						100,0	100,0	1,4
Nueva Caledonia							●	n. d.	n. d.	n. d.

Prestaciones familiares y por hijos a cargo: características más importantes de los principales programas de seguridad social y cobertura efectiva de la protección social (en porcentaje)

– indicador 1.3.1 de los ODS relativo a los niños y a las familias con hijos

País / territorio	Regímenes contributivos (seguro social)	Regímenes no contributivos				Ningún programa reconocido en la legislación	No se dispone de datos	Cobertura efectiva (porcentaje)		Gasto 2020 ^a
		Universales (con prestaciones no sujetas a comprobación de los recursos)		Asistencia social (con prestaciones sujetas a comprobación de los recursos)				2016 ^a	2020 ^a	
		10 años o más	menos de 10 años	Prestaciones específicas para personas pobres	Prestaciones sujetas a comprobación de los recursos					
Nueva Zelanda					●		n. d.	67,1	2,5	
Nicaragua						●	n. d.	3,1	n. d.	
Niger	●						4,2	4,2	0,0	
Nigeria						●	n. d.	12,0	0,0	
Macedonia del Norte							●	n. d.	1,3	
Islas Marianas del Norte							●	n. d.	n. d.	
Noruega		●					100,0	100,0	3,4	
Territorio Palestino Ocupado							●	n. d.	0,0	
Omán						●	n. d.	0,2	0,0	
Pakistán				●			n. d.	5,4	n. d.	
Palau						●	n. d.	n. d.	0,7	
Panamá		●					37,3	21,5	0,0	
Papua Nueva Guinea						●	n. d.	n. d.	n. d.	
Paraguay	●						32,8	18,6	0,0	
Perú	●						n. d.	16,1	n. d.	
Filipinas				●			13,6	31,1	0,1	
Polonia		●					100,0	100,0	2,6	
Portugal					●		93,1	93,1	1,0	
Puerto Rico							●	n. d.	n. d.	
Qatar		●					n. d.	0,5	n. d.	
República de Corea			●				n. d.	40,0	1,2	
República de Moldova	●						n. d.	n. d.	1,1	
Rumania		●					100,0	100,0	1,2	
Federación de Rusia				●			100,0	100,0	0,7	
Rwanda						●	n. d.	5,2	n. d.	
Saint Kitts y Nevis						●	n. d.	n. d.	n. d.	
Santa Lucía						●	n. d.	n. d.	0,4	
Saint Martín (parte francesa)							●	n. d.	100,0	
San Vicente y las Granadinas						●	n. d.	n. d.	n. d.	
Samoa						●	n. d.	n. d.	n. d.	
San Marino	●						n. d.	n. d.	n. d.	
Santo Tomé y Príncipe						●	n. d.	n. d.	0,6	
Arabia Saudita						●	n. d.	6,0	0,0	
Senegal	●						4,0	1,0	0,0	
Serbia				●			n. d.	n. d.	n. d.	
Seychelles						●	n. d.	n. d.	0,2	
Sierra Leona						●	n. d.	0,8	0,1	
Singapore						●	n. d.	n. d.	0,4	
San Martín (parte neerlandesa)							●	n. d.	n. d.	
Eslovaquia		●					100,0	100,0	1,0	
Eslovenia				●			79,4	79,4	1,8	
Islas Salomón						●	n. d.	n. d.	0,2	
Somalia							●	n. d.	n. d.	
Sudáfrica				●			75,1	76,6	1,5	
Sudán del Sur							●	n. d.	n. d.	
España				●			100,0	100,0	0,8	

Prestaciones familiares y por hijos a cargo: características más importantes de los principales programas de seguridad social y cobertura efectiva de la protección social (en porcentaje)

– indicador 1.3.1 de los ODS relativo a los niños y a las familias con hijos

País / territorio	Regímenes contributivos (seguro social)	Regímenes no contributivos				Ningún programa reconocido en la legislación	No se dispone de datos	Cobertura efectiva (porcentaje)		Gasto 2020 ^a
		Universales (con prestaciones no sujetas a comprobación de los recursos)		Asistencia social (con prestaciones sujetas a comprobación de los recursos)				2016 ^a	2020 ^a	
		10 años o más	menos de 10 años	Prestaciones específicas para personas pobres	Prestaciones sujetas a comprobación de los recursos					
Sri Lanka						●		n. d.	32,0	0,1
Sudán						●		n. d.	8,1	0,0
Suriname		●						n. d.	57,9	n. d.
Suecia		●						100,0	100,0	2,5
Suiza	●			●				100,0	100,0	0,4
República Árabe Siria						●		n. d.	n. d.	n. d.
Tayikistán	●							6,4	14,0	n. d.
Tailandia	●							18,9	21,0	0,0
Timor-Leste							●	30,7	38,2	0,8
Togo	●							n. d.	49,0	0,0
Tonga							●	n. d.	3,3	n. d.
Trinidad y Tabago						●		n. d.	14,6	n. d.
Túnez	●							n. d.	32,5	n. d.
Türkiye				●				n. d.	10,6	0,1
Turkmenistán						●		n. d.	68,1 ^e	n. d.
Islas Turcas y Caicos							●	n. d.	n. d.	n. d.
Tuvalu							●	n. d.	n. d.	n. d.
Uganda						●		n. d.	n. d.	0,0
Ucrania			●					n. d.	100,0	1,2
Emiratos Árabes Unidos							●	n. d.	0,2	n. d.
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte					●			100,0	100,0	1,3
República Unida de Tanzania						●		n. d.	n. d.	n. d.
Estados Unidos de América				●				n. d.	100,0	0,6
Uruguay	●							66,2	65,6	0,3
Uzbekistán	●							n. d.	29,2	0,8
Vanuatu						●		n. d.	n. d.	n. d.
Venezuela (República Bolivariana de)						●		n. d.	n. d.	n. d.
Viet Nam						●		n. d.	n. d.	n. d.
Islas Vírgenes de los Estados Unidos							●	n. d.	1,9	n. d.
Yemen						●		n. d.	n. d.	n. d.
Zambia						●		21,1	21,1	0,0
Zimbabwe						●		n. d.	6,7	0,1

a. O año más reciente con datos disponibles.

b. Estimado como porcentaje de los niños de 0 a 18 años; incluye el régimen de deducciones fiscales.

c. En el contexto de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

d. Estimado como porcentaje del número total de hogares.

e. Estimado como porcentaje de los niños de 0 a 18 años; incluye el régimen de deducciones fiscales.

n. d.: datos no disponibles.



Anexos.

Estudios de casos de países sobre las prestaciones por hijo a cargo

Anexo 1.

Brasil: sustitución de *Bolsa Família* por el programa *Auxílio Brasil*

El régimen de transferencias monetarias sujetas a condiciones *Bolsa Família* del Brasil, que se estableció por primera vez en 2003, necesita poca presentación, ya que ha recibido mucha atención como ejemplo de ampliación progresiva de la protección social en los países en desarrollo²³. Este régimen también ha sido evaluado en profundidad, y se ha demostrado que ha tenido efectos significativos en la eliminación de la pobreza y la desigualdad, y que ha influido considerablemente en indicadores específicos relativos a los derechos del niño, por ejemplo, los relacionados con la educación y la salud (Ciclo CMAP 2020).

Antes de que comenzara la pandemia de COVID-19, el Gobierno anunció que sustituiría el régimen *Bolsa Família*. Sin embargo ese proyecto se retrasó cierto

tiempo debido a las exigencias de la pandemia, así que, en 2020, el Parlamento decidió establecer una transferencia monetaria de protección social de emergencia a corto plazo (*Auxílio Emergencial*) para 66 millones de personas, lo que representaba una ampliación del número de beneficiarios de *Bolsa Família* que existían en ese momento, aunque los beneficiarios solo podían percibir una de las dos prestaciones. Mediante *Auxílio Emergencial* se pagaba una prestación mensual de 600 reales (111 dólares de los Estados Unidos) durante cinco meses a los trabajadores informales y personas desempleadas del Brasil, con la posibilidad de que la transferencia alcanzara los 1 200 reales (222 dólares) si se trataba de progenitores solos. Esa cantidad se redujo a la mitad en los últimos meses de 2020, y el Gobierno tomó medidas de

²³ Este estudio de caso se basa en gran medida y predominantemente en dos fuentes: UNICEF (2022b) y un documento inédito elaborado por Leticia Bartholo, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza y Luis Henrique Paiva.

supervisión para reducir significativamente el número de beneficiarios. En 2021 se abonó una cantidad media de 250 reales (46 dólares) a las familias que habían percibido las prestaciones de *Auxílio Emergencial* de abril a diciembre de 2020.

Auxílio Emergencial finalizó en octubre de 2021 y, en noviembre de 2021, *Bolsa Família* fue sustituido por el programa *Auxílio Brasil*, incorporando a aquellas familias que anteriormente estaban abarcadas por *Auxílio Emergencial* pero que no reunían las condiciones requeridas para acogerse al régimen *Bolsa Família*. El diseño del nuevo programa era similar al de *Bolsa Família*, si bien se centraba en mayor medida en las transferencias monetarias para las familias con hijos de corta edad, incluyendo tres modalidades adicionales, y establecía la concesión de primas vinculadas al rendimiento académico y deportivo.

Sin embargo, la propuesta original de sustituir *Bolsa Família* por el programa *Auxílio Brasil* carecía de información suficiente. Por ejemplo, ni siquiera incluía parámetros monetarios para los umbrales de pobreza, la pobreza extrema, el importe de las prestaciones o los nuevos incentivos. El nuevo programa era, básicamente, un “*Bolsa Família*” sin parámetros monetarios en el que se había modificado ligeramente la principal transferencia monetaria sujeta a condiciones, añadiendo cinco prestaciones nuevas, cuatro de las cuales estaban relacionadas con la idea de apoyar a los denominados pobres “merecedores de ayudas públicas” (aquellos que tienen talento o trabajan arduamente)²⁴. La Cámara de Diputados intervino y corrigió el diseño de algunos de los incentivos y los separó de la principal transferencia monetaria sujeta a condiciones (equivalente a *Bolsa Família*), dándole el estatus de derecho y recalculando los valores de los umbrales de pobreza y las prestaciones de acuerdo con la inflación acumulada desde el último ajuste de *Bolsa Família*, que había sido en 2018. Posteriormente, el 29 de diciembre de 2021, se estableció por ley el programa *Auxílio Brasil*²⁵.

Descripción de la prestación (hasta diciembre de 2022)

En promedio, en los meses de noviembre y diciembre de 2021²⁶, la cuantía de la prestación familiar del

programa *Auxílio Brasil* fue de 224 reales (42 dólares), y se abonó a 14,7 millones de familias; lo que representó un reajuste al alza del 18 por ciento en comparación con la prestación de *Bolsa Família* y abarcó únicamente a aquellas personas que ya percibían esta prestación (véanse las diferencias entre los programas *Bolsa Família* y *Auxílio Brasil* en el cuadro A1.1).

Como se puede observar en el cuadro A1.1, en octubre de 2022 el programa *Auxílio Brasil* extendió la cobertura a 21,1 millones de familias y la prestación media fue de 606 reales (113 dólares). Esa extensión fue posible gracias al presupuesto temporal previsto en las Enmiendas Constitucionales núms. 113 y 114, ambas de 2021. La primera enmienda amplió el espacio fiscal a fin de ampliar la política y aumentar la cuantía de las prestaciones mediante cambios en las normas que regulan el límite máximo de gastos. La segunda enmienda creó espacio fiscal adicional mediante el aplazamiento del pago de la deuda pública. De ese modo se consiguió un superávit para financiar el programa de renta básica familiar (establecido por primera vez en 2004) y la seguridad social en 2022.

En mayo de 2022, en virtud de la Ley núm. 14.342²⁷ se otorgó carácter permanente a la prestación extraordinaria, y se determinó que el pago mínimo por familia sería de 400 reales (74 dólares). Posteriormente, en julio de 2022, se aprobó otra Propuesta de Enmienda Constitucional (núm. 123)²⁸, que estableció el estado de emergencia en el país hasta finales de dicho año y permitió una nueva ampliación del programa *Auxílio Brasil*: la prestación aumentó en 200 reales (37 dólares) y la cobertura pasó a abarcar a 20 millones de familias. En agosto se determinó que las familias percibirían un importe mínimo de 600 reales (111 dólares) hasta diciembre de 2022.

Con el reconocimiento del estado de emergencia, justificado por la crisis económica mundial provocada por la pandemia y la guerra en Ucrania, las cantidades presupuestarias puestas a disposición en virtud de la Propuesta de Enmienda Constitucional no tenían que ceñirse al límite máximo de gasto, de acuerdo con la denominada “regla de oro” o las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal²⁹.

24 Análisis de la medida provisional 1.061/2021, tal como fue propuesta inicialmente por el poder ejecutivo.

25 Véase la Ley núm. 14.284/2021.

26 Las prestaciones de *Auxílio Brasil* se empezaron a abonar antes de que se aprobara la Ley núm. 14.284/2021, ya que la medida provisional estaba en vigor.

27 Ley núm. 14.342/2022.

28 Véase Enmienda Constitucional núm. 123, 2022.

29 Entre otras medidas, el paquete de ayudas incluía subsidios para el combustible destinados a los camioneros y los taxistas, así como una ayuda de mayor cuantía en las compras de gas para cocinar (*Auxílio Gás*) destinada a las familias más desfavorecidas. Todas esas medidas estuvieron en vigor hasta finales de 2022.

Además de las prestaciones económicas, expuestas más arriba, el programa *Auxílio Brasil* estableció cinco tipos de incentivos nuevos en forma de primas:

- una ayuda al deporte escolar;
- una beca de iniciación científica para los jóvenes basada en el rendimiento académico;

- una ayuda ciudadana por hijo a cargo para progenitores solos (exención de la cuota de la guardería para los niños de 0 a 4 años);
- una ayuda a la inclusión productiva urbana; y
- una ayuda a la inclusión productiva rural.

► CUADRO A1.1 Diferencias entre el régimen interrumpido *Bolsa Família* y el programa *Auxílio Brasil*

Características	Régimen <i>Bolsa Família</i>	Programa <i>Auxílio Brasil</i>
Público al que va destinado	Familias en situación de pobreza extrema (ingresos familiares per cápita mensuales de hasta 89 reales/16,5 dólares de los EE.UU.) y familias en situación de pobreza (ingresos familiares per cápita mensuales superiores a 89 reales y hasta un máximo de 178 reales/33 dólares)	Familias en situación de pobreza extrema (ingresos familiares per cápita mensuales de hasta 105 reales/20 dólares) y familias en situación de pobreza (ingresos familiares per cápita mensuales superiores a 105 reales y hasta un máximo de 210 reales/40 dólares)
Número de familias abarcadas¹	de agosto a octubre de 2021	14,7 millones
		de noviembre a diciembre de 2021
		14,5 millones
		enero de 2022
		17,6 millones
		febrero de 2022
		18,0 millones
		agosto de 2022
		20,2 millones
		octubre de 2022
		21,1 millones
Prestaciones para familias en situación de extrema pobreza	Prestación básica: 89 reales por familia y mes Prestación complementaria de extrema pobreza: complemento que se abona tras haber contabilizado todas las demás prestaciones, correspondiente a la cuantía necesaria para garantizar que ningún beneficiario viva por debajo del umbral de pobreza extrema	Se ha interrumpido Se ha mantenido con el mismo diseño
Prestaciones para todas las personas pobres o extremadamente pobres²	Prestación variable: 41 reales/8 dólares para las mujeres embarazadas y lactantes, así como para los niños y adolescentes de 0 a 15 años, con un límite de cinco hijos por familia	Prestación para la primera infancia: 130 reales/24 dólares para las familias con hijos de hasta 36 meses, sin límite en el número de prestaciones por familia
	Prestación variable para adolescentes: 48 reales/9 dólares al mes para los adolescentes de 16 y 17 años matriculados en instituciones educativas, con un límite de tres hijos por familia	Prestación por componentes de la familia: prestación variable de alrededor de 65 reales/12 dólares por miembro de la familia con derecho a la prestación, sin límite en cuanto al número de hijos de 3 a 17 años, o de 18 a 20 años que cursen o completen la educación básica, las mujeres embarazadas y las madres lactantes con hijos menores de 7 meses
Condiciones	► Para los estudiantes de 6 a 15 años, asistencia escolar mínima del 85 % ► Para los estudiantes de 16 y 17 años, asistencia escolar mínima del 75 %	► Para los estudiantes de 4 y 5 años, asistencia escolar mínima del 60 % ► Para los estudiantes de 6 a 21 años, asistencia escolar mínima del 75 %

Características	Régimen <i>Bolsa Família</i>	Programa <i>Auxílio Brasil</i>	
Límite de ingresos para dejar de participar en el programa	Regla de permanencia: las familias cuyos ingresos superen los umbrales de pobreza pueden seguir participando en el programa durante un máximo de dos años, siempre que las prestaciones no superen el 50 % del salario mínimo	Regla de emancipación: las familias que tengan ingresos superiores al umbral de pobreza podían permanecer en el programa durante un máximo de dos años, siempre que las prestaciones no superaran en 2,5 veces el umbral de pobreza	
Prestación mensual media por familia	190 reales/35 dólares	diciembre de 2021	224 reales/42 dólares
		febrero de 2022	409 reales/76 dólares
		agosto de 2022	608 reales/113 dólares

Notas: ¹ Ministerio de Ciudadanía.

² El programa *Auxílio Brasil* también incluye la prestación compensatoria transitoria, que garantiza que las familias beneficiarias del programa *Bolsa Família* no sufran una disminución de la prestación debido a los cambios establecidos con la puesta en marcha de *Auxílio Brasil*. Se trata de un mecanismo idéntico al que se utilizó con *Bolsa Família* cuando se unificaron los programas anteriores, que entonces se denominó "prestación variable extraordinaria".

Fuente: documento inédito elaborado por Leticia Bartholo, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza y Luis Henrique Paiva.

Avances y retos en 2022

El Gobierno, gracias a la garantía presupuestaria, pudo abonar un mínimo de 600 reales (111 dólares) a cada una de las familias hasta diciembre de 2022 mediante el programa *Auxílio Brasil*. Cumplió la promesa presidencial de pagar un mínimo de 400 reales (74 dólares) a cada familia, que adoptó la forma de una prestación extraordinaria. Establecida inicialmente para durar solo hasta diciembre de 2022, la prestación extraordinaria, en virtud de una decisión del Congreso Nacional sancionada por el Presidente en 2022, pasó a tener carácter permanente. Aunque esa decisión representó un acusado incremento presupuestario, el diseño de la nueva prestación, lamentablemente, no era equitativo. El nivel mínimo de 400 reales no dependía del nivel de pobreza ni de la composición familiar, y no se tuvo en cuenta ninguno de los demás factores que influyen en el nivel de pobreza u otras circunstancias familiares. Dicho de otro modo: una persona que viva sola en situación de pobreza percibiría 400 reales al mes; una madre sola en situación de pobreza extrema con dos hijos de entre 4 y 6 años percibiría esa misma cantidad.

Otro aspecto que cabe señalar es que ese nivel mínimo podría generar incentivos distorsionados para que las personas se inscriban individualmente, de forma separada al hogar en el que viven, con el propósito de duplicar la cuantía percibida, en el *Cadastro Único* (Registro Unificado; un instrumento de identificación y caracterización socioeconómica de las familias de bajos ingresos que desean acceder a la protección social y a otros servicios). Si se produce esa "atomización" de las familias, se pone en peligro no solo la selección

de los destinatarios de *Auxílio Brasil*, sino la de todos los programas que utilizan la información del *Cadastro Único* sobre la composición familiar o los ingresos para seleccionar o dar prioridad a los posibles titulares de derechos. Según los datos disponibles sobre el tamaño medio de las familias registradas, existe una tendencia que podría confirmar esta hipótesis de "doble entrada": el número medio de personas por familia, que históricamente estaba situado en torno a 3,1 personas, empezó a disminuir en diciembre de 2021 y llegó a ser de 2,8 personas en mayo de 2022³⁰.

En cuanto al diseño de las prestaciones y la selección de los grupos destinatarios, *Auxílio Brasil* supuso algunas mejoras: se eliminó el límite de prestaciones por familia; se amplió el grupo destinatario a los jóvenes de 18 a 21 años matriculados en centros educativos; y aumentó la cuantía de las prestaciones para los niños de 0 a 3 años de edad. No obstante, las deficiencias fundamentales observadas en *Bolsa Família*, a saber, los retrasos en el pago, la irregularidad y la falta de criterios de ajuste, continuaron con *Auxílio Brasil*.

Posteriormente se estableció la inconstitucionalidad de los retrasos en el pago de las prestaciones de *Auxílio Brasil*. Sin embargo, la interpretación del Gobierno de esa decisión fue que, dado que no se disponía de margen presupuestario, los retrasos eran permisibles en virtud del cumplimiento de la legislación fiscal y presupuestaria. En mayo de 2022, la Confederación Nacional de Municipios estimó que ya había un millón de familias inscritas esperando la percepción de la prestación de *Auxílio Brasil*, y esa cifra iba en aumento.

30 De acuerdo con los datos recopilados en la aplicación VIS DATA del Ministerio de Ciudadanía.

Sin embargo, sigue siendo preocupante que el debate sobre la restricción presupuestaria se centre en un programa de transferencias monetarias sujetas a condiciones destinado al sector más pobre de la población y que presenta resultados positivos, pero que no tiene el estatus de derecho legal, mientras que todas las demás prestaciones de seguridad social y asistencia social a cargo del Gobierno federal constituyen un derecho, lo que incluye ajustes garantizados aunque el valor de las prestaciones deba ser compatible con los recursos presupuestarios disponibles.

Retos relacionados con la selección de los destinatarios

La selección de los destinatarios de la prestación también ha seguido siendo un problema. Las estimaciones de la pobreza de ámbito municipal no se han actualizado desde 2011 y, aunque así fuera, estarían estructuralmente vinculadas al último censo y presentarían discrepancias, ya que este se realizó hace 11 años. Esta cuestión ha dificultado en la práctica una determinación eficaz de los beneficiarios de *Auxílio Brasil*. Además, la situación de pobreza en el Brasil es muy mudable y el grupo destinatario es muy reducido, ya que el umbral de pobreza es bajo, lo que conlleva un mayor riesgo de que aumenten los errores de exclusión del programa. En consecuencia, es necesario revisar el diseño del programa, ya que el importe mínimo de 400 reales puede ser un obstáculo a la hora de seleccionar correctamente a los beneficiarios, así como para disponer del presupuesto necesario a fin de evitar retrasos en los desembolsos.



Las deficiencias fundamentales observadas en *Bolsa Família*, a saber, los retrasos en el pago, la irregularidad y la falta de criterios de ajuste, continuaron con *Auxílio Brasil*.

Efectos de la prestación por hijo a cargo

Con *Auxílio Emergencial* las tasas de pobreza monetaria infantil disminuyeron temporalmente, pero volvieron a aumentar cuando se redujo o se suspendió la prestación. En el tercer trimestre de 2020, cuando la cuantía de la transferencia monetaria era de 600 reales (111 dólares), la pobreza monetaria infantil disminuyó desde aproximadamente el 40 por ciento al 35 por ciento. En

los tres meses siguientes, la cuantía de la prestación de *Auxílio Emergencial* se redujo y la pobreza monetaria infantil aumentó nuevamente hasta situarse en el 39 por ciento, volviendo a los niveles anteriores a la pandemia. La tasa de pobreza monetaria infantil extrema disminuyó del 12 por ciento al 6 por ciento y ascendió posteriormente al 10 por ciento en los mismos periodos (UNICEF 2022b).

Sin las prestaciones de *Auxílio Emergencial*, los niveles de pobreza habrían sido superiores a los que existían antes de la pandemia. Esta cuestión se pudo verificar en la práctica cuando se suspendió *Auxílio Emergencial*, en el primer trimestre de 2021. Sin el programa, en el cuarto trimestre de 2020 la pobreza monetaria infantil habría sido un 10 por ciento superior; dicho de otro modo, alrededor de 4,4 millones de niños evitaron la pobreza de ingresos gracias a la prestación en ese momento. La mayoría de ellos, sin embargo, volvió al nivel de pobreza anterior en los semestres siguientes (UNICEF 2022b).

Aunque la disminución de las tasas de pobreza fue mayor entre los niños y los adolescentes en comparación con la media de la población adulta, debido sobre todo a que el programa se centró particularmente en esos grupos de edad, los niños y los adolescentes siguen siendo proporcionalmente los más afectados por la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema en el Brasil.

Lecciones políticas extraídas hasta la fecha

Insuficiente regulación de los bonos de incentivo

De los cinco bonos de incentivo previstos en el régimen *Auxílio Brasil* solo tres están debidamente regulados (la ayuda al deporte escolar, la beca de iniciación científica para los jóvenes basada en el rendimiento académico y la ayuda a la inclusión productiva rural). Aún no se dispone de datos sobre el pago de esos incentivos, pero dadas las características de los grupos que tienen derecho a ellas es muy probable que el grupo de beneficiarios sea reducido. El mantenimiento de esas tres prestaciones podría ser potencialmente positivo, ya que podrían ayudar a los niños y los adolescentes a seguir dedicándose a su formación deportiva y académica, o a los agricultores familiares a aumentar la productividad. Sin embargo, en el caso de la ayuda rural, los incentivos financieros por sí solos podrían no ser suficientes para que los agricultores familiares en situación de extrema pobreza puedan organizar la producción, lo que refuerza la importancia de la actuación pública del programa *Assistência Técnica e Extensão Rural*. Sin embargo, según los datos del portal de información del presupuesto público federal SIGA Brasil, en la actualidad el presupuesto para las intervenciones

de *Assistência Técnica e Extensão Rural* es prácticamente inexistente: los recursos asignados en 2021 ascendían a 38 millones de reales (7 millones de dólares).

La falta de regulación de los incentivos de ayuda ciudadana por hijo a cargo y de ayuda a la inclusión productiva urbana puede deberse a que su funcionamiento requiere más complejidad desde el punto de vista operativo; y acuerdo con las instituciones educativas; y definición de un agente que se encargue del ahorro y de la periodicidad de los pagos. No obstante, la hipótesis más plausible es que no se lleven a la práctica, ya que requieren un presupuesto más abultado que los otros tres.

En cuanto a la ayuda ciudadana por hijo a cargo, las entidades educativas han advertido de los riesgos que conlleva establecer una estructura de financiación desligada del FUNDEB, el fondo de desarrollo de la educación básica. Al pagar por la educación de la primera infancia valores inferiores a los previstos en dicho fondo, dicha ayuda acaba estimulando la oferta de plazas en centros con peores estándares de calidad. Con respecto a la ayuda a la inclusión productiva urbana, la versión aprobada es ciertamente mejor que la prevista inicialmente por el Gobierno (200 reales/37 dólares más para los trabajadores formales abarcados por *Auxílio Brasil*), pero los investigadores señalan que el requisito de cotizar a la seguridad social ha desvirtuado la idea original de que fuera un régimen de protección para los trabajadores informales coordinado con el programa social (Botelho, Veloso y Mendes 2021).

Financiación sostenible y adecuación de las prestaciones

El presupuesto total de las transferencias monetarias que se abonaron en 2022 en el marco de *Auxílio Brasil* fue de alrededor de 114 000 millones de reales (21 000 millones de dólares). De ellos, se estima que 39 000 millones de reales (7 000 millones de dólares) constituyeron el presupuesto permanente destinado a las prestaciones, 49 600 millones de reales se asignaron al complemento temporal abonado en forma de prestación extraordinaria y aproximadamente 450 millones de reales (83 millones de dólares) se destinaron a incentivos financieros³¹. En total, en comparación con el presupuesto ordinario de *Bolsa Família* de 2021, el programa *Auxílio Brasil* aumentó el presupuesto, pasando del 0,4 por ciento al 1,0 por ciento del PIB del Brasil, que es una proporción todavía inferior a la media gastada por los países de la OCDE

(2,5 por ciento) pero que representó un aumento significativo del presupuesto destinado a la protección social no contributiva, aunque basado en un diseño poco equitativo que no presta suficiente atención al derecho a la seguridad de los ingresos.

Con respecto a la cuantía de las prestaciones percibidas por los beneficiarios, la prestación mínima aprobada inicialmente solo era ligeramente superior a la de *Bolsa Família* (190 reales (35 dólares) por familia y mes). Sin embargo, la prestación extraordinaria, convertida en permanente en virtud de la Ley núm. 14.342, incrementó la prestación media hasta aproximadamente 400 reales (74 dólares), lo que equivale a más del doble de la inversión realizada con el programa anterior. Según la información de 2021 de la Institución Fiscal Independiente, la inversión estimada para 2022 era de 46 900 millones de reales (8 500 millones de dólares). El pago temporal adicional de 200 reales (37 dólares), abonado de agosto a diciembre de 2022, representó un esfuerzo fiscal adicional para ese primer año del programa *Auxílio Brasil*. Ese aumento fue positivo y necesario, y es probable que se necesiten niveles similares en los años siguientes para lograr efectos positivos y sostenibles en la reducción de la desigualdad y la pobreza en el Brasil.

La lucha contra la pobreza infantil en una encrucijada

En 2022, el Brasil se encontraba en una encrucijada con respecto a la lucha contra la pobreza monetaria infantil, ya que había garantizado un gasto considerable, que permitió amortiguar temporalmente el impacto de la pandemia en las familias, pero no de forma sostenible. El presupuesto de 2023 prevé una asignación de 105 700 millones de reales (19 500 millones de dólares) para el pago de las prestaciones de *Auxílio Brasil* a 21,6 millones de familias. En la propuesta, el valor medio de la ayuda es de 405,21 reales (75 dólares). Una Enmienda Constitucional, aprobada a finales de 2022 a pedido de la administración entrante, estableció cambios en el régimen fiscal. Ello permitió que el nuevo Gobierno aumentara el presupuesto de gastos correspondientes a 2023 en 145 000 millones de reales (27 800 millones de dólares), a fin de sufragar los gastos relacionados sobre todo con el programa de transferencias monetarias sujetas a condiciones.

Auxílio Emergencial fue importante en un momento de crisis extrema y permitió reducir temporalmente la pobreza monetaria. Sin embargo, ese programa no fue suficiente ni adecuado para resolver el problema de la

31 De acuerdo con los datos del Ministerio de Ciudadanía.

pobreza monetaria infantil a largo plazo. Para ello, es necesario poner en práctica programas a largo plazo, diseñados aún más específicamente para ese grupo de población y con fuentes de financiación viables y sostenibles. Ante la situación en el Brasil, el UNICEF ha recomendado las siguientes cuestiones.

► **Garantizar fuentes de financiación sostenibles y continuadas para que Auxílio Brasil sea viable a largo plazo**

Aunque el incremento de la cuantía media de las prestaciones previsto para el primer año de ejecución de *Auxílio Brasil* fue una medida necesaria y positiva, no solo se recomienda que se mantengan niveles similares en los años siguientes, sino también que dichas cuantías se ajusten cuando sea necesario para evitar pérdidas debido a la inflación.

► **Garantizar que todas las personas con derecho a percibir las prestaciones de Auxílio Brasil las perciban efectivamente**

El Gobierno del Brasil necesitaba poder mantener el número de personas protegidas mediante dicho programa, evitando que se formaran listas de espera como consecuencia de las medidas de austeridad, ya que es precisamente en ese tipo de contextos cuando los programas sociales son más necesarios. Para ello, también fue necesario realizar ajustes periódicos de los criterios de elegibilidad (nivel de ingresos de una persona que, si no se supera, da derecho a percibir las prestaciones de *Auxílio Brasil*), definiendo mejor qué personas deberían beneficiarse. El costo de esos programas ha suscitado preocupación, pero iniciativas como *Bolsa Família* y *Auxílio Emergencial* representan entre el 0,5 por ciento y el 1 por ciento del PIB del país y tienen efectos multidimensionales positivos, tanto en la vida de las familias con hijos como en la economía.

► **Aplicar mecanismos para extender la cobertura en situaciones de crisis o emergencia pública**

Aunque los efectos de *Auxílio Emergencial* han sido positivos para reducir la pobreza monetaria infantil, el nuevo programa *Auxílio Brasil* necesitaría prever mecanismos para la ampliación temporal de su cobertura en periodos de crisis, evitando la aplicación de políticas públicas paralelas en las situaciones de emergencia, como la vivida durante la pandemia de COVID-19. Con ese fin, sería necesario asegurar fuentes de financiación concretas y claras para el programa. Estas deberían estar definidas en la legislación, estableciendo claramente que el programa es una prioridad estatal.

► **Ampliar el Sistema Único de Asistencia Social a fin de reforzar la supervisión de la asistencia social, los instrumentos de búsqueda activa y el registro continuado de la población que aún no está abarcada por Auxílio Brasil pero es probable que caiga en la pobreza en situaciones de crisis**

En el futuro, además de establecer y reforzar mecanismos temporales para la extensión del programa *Auxílio Brasil* a otros grupos de población que tienen probabilidades de caer en la pobreza en periodos de crisis, también será necesario reforzar los instrumentos para identificar, registrar e incluir continuamente a esas personas en los actuales programas de transferencia de ingresos, en particular *Auxílio Brasil*. Se estima que, cuando se puso fin a *Auxílio Emergencial*, en octubre de 2021, aproximadamente el 20 por ciento de los hogares carecía de ningún tipo de protección proporcionada por programas de transferencia de ingresos. También será necesario abordar el hecho de que las familias con hijos sigan siendo más vulnerables que aquellas que no los tienen.



Anexo 2. Montenegro: establecimiento progresivo de una PUH

Antecedentes y contexto de la prestación por hijo a cargo

Este estudio de caso³² analiza la evolución del régimen de la prestación por hijo a cargo (*dodatak za djecu*) en Montenegro desde 2006, que inicialmente fue una prestación centrada en la vulnerabilidad destinada a los niños que viven en hogares de bajos ingresos y los niños con discapacidad, después se convirtió progresivamente en una prestación de corta duración destinada únicamente a los niños de 0 a 6 años de edad y, finalmente, desde noviembre de 2022, ha pasado a ser una PUH completa para los niños y los jóvenes de 0 a 18 años de edad³³. Este último paso ha supuesto una importante ampliación de la protección social de los niños en la región.

La Ley de Protección Social y de la Infancia de 2013, que ha sido modificada desde entonces en diversas ocasiones³⁴, preveía que la principal prestación por hijo a cargo se destinara a los niños más vulnerables. El programa funcionaba, en la práctica, como complemento de otras formas de asistencia social proporcionadas a los niños vulnerables y sus familias. Por lo tanto, la percepción de la prestación por hijo a cargo dependía de que el sistema reconociera formalmente las vulnerabilidades que se enumeran a continuación, lo que daba derecho a otras posibles formas de ayuda. Este sistema de prestaciones duró desde 2013 hasta 2021

(véase el cuadro A2.1), momento a partir del cual se complementó con una PCUH que, posteriormente, se transformó en una PUH.

Así pues, en el periodo 2013-2021 la cobertura de la prestación por hijo a cargo guardaba una estrecha correlación con la capacidad del sistema de protección social para reconocer las vulnerabilidades de los niños y, de acuerdo con ello, proporcionar un acceso efectivo a dichas prestaciones. Por ejemplo, la comprobación sustitutiva de medios de vida utilizada para determinar el derecho a percibir la prestación de apoyo material familiar era rígida y compleja, y exigía que las familias cumplieran hasta 15 criterios, a menudo onerosos. Podría decirse que ello explicaba la baja cobertura efectiva de los niños por esa prestación. Antes de 2021, si bien todos los niños que percibían la prestación por hijo a cargo eran pobres (sin tener en cuenta a los niños con discapacidad y los niños privados del cuidado parental), hasta dos terceras partes de los niños en riesgo de pobreza seguían estando excluidos. Ello sucedía a pesar de que, durante ese periodo, la proporción de niños en riesgo de pobreza nunca fue inferior al 30 por ciento, pero solo alrededor del 10 por ciento de los niños percibían la prestación.

Asimismo, solo el 5 por ciento del total de la población adulta e infantil percibió la prestación de apoyo material

32 Este estudio de caso ha sido elaborado por Danilo Smolovic (Oficial de Política Social, UNICEF Montenegro).

33 Cabe señalar que, tras la disolución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, en la década de 1990, el sistema de protección social y de la infancia de Montenegro fue objeto de una serie de reformas y que poco después, en 1993, en Montenegro se estableció una PUH.

34 Véase Ley de 18 de mayo de 2013 sobre la Protección Social y de la Infancia (Documento núm. 600).

familiar, a pesar de que podía considerarse que más del 20 por ciento de la población estaba en riesgo de pobreza. Esa situación supone un error de exclusión

elevado y evidencia que esa prestación no permitió luchar eficazmente contra la pobreza (véase UNICEF Montenegro 2020).

► CUADRO A2.1 Comparación de las prestaciones por hijo a cargo de Montenegro antes y después de la reforma

Prestación por hijo a cargo centrada en la vulnerabilidad, anterior a la reforma (2013-actualidad)³⁵

Niños con derecho a percibir la prestación y condiciones para ello

- Niños de familias en una situación material precaria y beneficiarios de la prestación de apoyo material familiar, según la evaluación realizada mediante una comprobación sustitutiva de medios de vida
- Niños con discapacidad beneficiarios de una ayuda para cuidados y apoyo o de una prestación por discapacidad; su derecho a percibir la prestación ha sido evaluado por una comisión sociomédica
- Niños privados del cuidado parental; niños que viven en una institución o un hogar de acogida (acogimiento familiar)

Nuevas PCUH (2021-2022) y PUH (2022)

Niños con derecho a percibir la prestación y condiciones para ello

- PCUH: todos los niños de 0 a 6 años que sean ciudadanos residentes, residentes legales o solicitantes de asilo reconocidos (de junio de 2021 a noviembre de 2022)
- PUH: todos los niños de 0 a 18 años que sean ciudadanos residentes, residentes legales o solicitantes de asilo reconocidos (a partir de noviembre de 2022)

Cuantía de la prestación

Prestación mensual de 44 a 60 euros (de 44,6 a 60,8 dólares de los EE.UU.) por cada hijo

Prestación mensual de 30 euros (30,4 dólares) por cada hijo

Fuente: UNICEF Montenegro.

Reforma de la prestación por hijo a cargo

Dada la ineficacia y la falta de equidad de la prestación por hijo a cargo destinada a beneficiarios específicos, en vigor desde 2013, existían claros motivos para reformar y mejorar el sistema de protección social y de la infancia, así como para reducir la pobreza infantil. Según un estudio multidimensional sobre la pobreza infantil de 2021 (Carraro *et al.* 2020), el 80 por ciento de los niños de Montenegro sufrían múltiples privaciones, y los niños de 0 a 6 años eran los más desfavorecidos. Más o menos en esas mismas fechas, se completó la Evaluación Integral y Hoja de Ruta de las Reformas del Sistema de Protección Social y de la Infancia, documento en el que se proponía un camino a seguir para reforzar dicho sistema. La evaluación se realizó a petición del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y contó con el apoyo del UNICEF, que la llevó a cabo de acuerdo con la metodología del instrumento básico de diagnóstico de sistemas (CODI) de las herramientas de evaluación interinstitucional de la protección social (ISPA)³⁶.



Dada la ineficacia y la falta de equidad de la prestación por hijo a cargo destinada a beneficiarios específicos, en vigor desde 2013, existían claros motivos para reformar y mejorar el sistema de protección social y de la infancia, así como para reducir la pobreza infantil.

El Gobierno designó que el año 2021 fuese el año de la justicia social y, en junio de 2021, se realizó una reforma legislativa histórica que estableció una PCUH de corta duración, con limitaciones de edad, destinada a todos

³⁵ Esta prestación se seguirá abonando hasta que los actuales beneficiarios dejen de estar abarcados por el régimen, cuando por su edad pierdan el derecho a percibirla.

³⁶ <https://ispatools.org/core-diagnostic-instrument/>.

los niños de 0 a 6 años. Las categorías de beneficiarios anteriores mantenían el derecho a la prestación por hijo a cargo centrada en la vulnerabilidad hasta que cumplieran los 18 años (o más años en algunos casos). Se reconocieron sus necesidades adicionales relacionadas con el apoyo y la participación, por lo que se aumentó en 20 euros la cuantía de la prestación mensual, de modo que actualmente su valor es de 44 a 60 euros (44,6 a 60,8 dólares). El número de hijos que puede tener derecho a la prestación en una misma familia aumentó de tres a cinco hijos. Los niños de 0 a 6 años que tienen derecho a percibir la PCUH son todos los ciudadanos residentes, los residentes legales y los solicitantes de asilo reconocidos. Se abona una prestación mensual de 30 euros por cada niño, que suele distribuirse por medio de las oficinas de correos, que también se ocupan de proporcionar la validación de la residencia, necesaria para tener derecho a la prestación.

En cuanto al umbral de riesgo de pobreza y la adecuación de las diferentes prestaciones por hijo a cargo³⁷, el nivel varía desde el 7 por ciento en el caso de los niños de la población general que perciben la PCUH y el 10,7 por ciento en el caso de los niños que perciben prestaciones por hijo a cargo centradas en la vulnerabilidad, y es del 12,6 por ciento y el 14,0 por ciento, respectivamente, en el caso de los niños con discapacidad. Así pues, con respecto a la adecuación, puede afirmarse que las prestaciones contribuyen sustancialmente a ayudar a las familias a mantenerse por encima del umbral de pobreza, ya que equivalen, como mínimo, al 15 por ciento de los ingresos mínimos necesarios para ello, esto es, 410 euros (416 dólares).

En diciembre de 2021, el Parlamento adoptó una decisión de seguimiento a fin de ampliar la PCUH y convertirla en una PUH completa que abarcara a todos los niños y jóvenes de 0 a 18 años. Los primeros pagos de la PUH debían comenzar en noviembre de 2022.

Según la información de mayo de 2022, la cobertura de la anterior prestación por hijo a cargo destinada a los niños vulnerables era de aproximadamente el 37,8 por ciento del total de los niños. En mayo de 2022, de un total de 136 980 niños montenegrinos de 0 a 18 años,

50 499 percibían una prestación económica por hijo a cargo (véase MONSTAT 2022); de ellos, 12 888 percibían la anterior prestación por hijo a cargo centrada en la vulnerabilidad y 37 611 la PCUH para los niños de 0 a 6 años de edad.

Montenegro carece de estadísticas precisas sobre el tamaño de la población infantil del país³⁸, por lo que es probable que la cobertura sea mayor, ya que la población infantil está disminuyendo debido a las bajas tasas de natalidad y a la emigración, que han dado lugar a un crecimiento negativo de la población. Según las microsimulaciones realizadas por el UNICEF y el PNUD³⁹, en noviembre de 2022, gracias a la ampliación mediante la que se establece la PUH, se podría llegar a aproximadamente 133 000 niños y al 50 por ciento de las familias de Montenegro.

Estas simulaciones indican que el gasto presupuestario anual en prestaciones por hijo a cargo aumentó de aproximadamente 4,7 millones de euros (4,77 millones de dólares) antes de la universalización (0,1 por ciento del PIB de 2018) a 21,9 millones de euros (22,21 millones de dólares) (0,48 por ciento del PIB de 2021), y podría alcanzar los 52,9 millones de euros (53,6 millones de dólares) (1,15 por ciento del PIB de 2021)⁴⁰. Dicho gasto está financiado íntegramente con cargo a los impuestos del presupuesto nacional. Así, el costo de establecer una PUH completa ha sido equivalente al 1 por ciento del PIB, aproximadamente, y supondrá una importante contribución al bienestar infantil y a la productividad futura.

Efectos de la prestación por hijo a cargo

Tras el reciente establecimiento de la PUH, a fin de evaluar su efecto inmediatamente posterior en la desigualdad y en el riesgo de pobreza, se realizaron simulaciones de la reforma de la prestación de apoyo material familiar y de la prestación por hijo a cargo centrada en la vulnerabilidad, utilizando la base de datos nacional de las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (MONSTAT 2019). De acuerdo con dichas simulaciones, la PUH para todos los niños de 0 a 18 años tenía el potencial de reducir la pobreza infantil en 3,8 puntos porcentuales en la población general, y en hasta 6,7 puntos porcentuales en la población infantil.

37 Según los datos más recientes disponibles de las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), el umbral mensual de riesgo de pobreza de una familia compuesta por dos adultos y dos niños de hasta 14 años era de 410 euros (cálculo realizado por UNICEF Montenegro).

38 El dato sobre el número exacto de niños de Montenegro no está disponible. La cifra se basa en la evaluación realizada por la Oficina Estadística de Montenegro (MONSTAT), que utiliza como referencia el Censo de 2011.

39 Se trata de un estudio realizado en el marco del programa "Activar" Protección social integrada y empleo para acelerar el progreso de los jóvenes en Montenegro, con apoyo del Fondo Conjunto para los ODS. El estudio fue realizado por la Universidad de Maastricht, en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de Montenegro, la MONSTAT, el UNICEF y el PNUD.

40 En el presupuesto de 2022 se asignan 27 millones de euros a la PUH, pero eso solo cubre dos meses de ejecución de una prestación plenamente universal.



Ello supondría, por primera vez, una reducción relativa de la pobreza infantil del 30 por ciento desde que se empezó a medir este indicador. A fin de posibilitar la comparación, se estimó que la prestación de apoyo material familiar sujeta a la comprobación de los recursos en su forma actual reducía el riesgo general de pobreza en 1 punto porcentual, y que la prestación por hijo a cargo centrada en la vulnerabilidad contribuía a reducir dicho riesgo en solo 0,2 puntos porcentuales en la población en general y en 0,3 puntos porcentuales en la población infantil⁴¹. Resulta evidente que la PUH tiene resultados muy superiores en comparación con la prestación anterior.

Avances y retos en la actualidad

El proceso de registro de la PUH destinada a todos los niños y jóvenes 0 a 18 años ha comenzado con anterioridad, lo que aliviará la presión de trabajo en los servicios sociales y evitará que se descuiden otras esferas del trabajo social durante el periodo de registro. En general, el cambio legislativo ha sido bien acogido por los progenitores de niños mayores de 6 años, aunque la política también ha recibido cierta cobertura negativa en los medios de comunicación. Ello se ha debido sobre todo a la evolución paralela del sistema de protección social y de la infancia, que ha incrementado el gasto más allá de las expectativas, o a percepciones políticas erróneas

que se centran en la cuestión de quién es “merecedor de ayudas públicas” (véase más adelante) y no tienen en cuenta los beneficios a largo plazo de invertir en el bienestar infantil, como el aumento de las capacidades, o la mejor situación en el ámbito de la salud y la mayor productividad que se conseguirán en el futuro.

El mayor reto se deriva del hecho de que se han restablecido, paralelamente, otras prestaciones no contributivas, y ello ha dado lugar a que se formulen peticiones de que se revalúe el impacto fiscal y la sostenibilidad de la protección social en el país. En particular, poco después de que se tomara la decisión de ampliar la prestación por hijos a cargo, se restableció para los beneficiarios anteriores el subsidio denominado popularmente “prestación para las madres”, una cuasi pensión que se abona a las madres con tres o más hijos que hayan estado empleadas durante un mínimo de 15 años. A menudo se han confundido conceptualmente las dos prestaciones, debido a su denominación, pero en realidad la “prestación para las madres” es casi totalmente irrelevante para los niños y jóvenes de 0 a 18 años.

Por otra parte, un argumento que se ha planteado en contra de la universalidad hace referencia principalmente a una concepción limitada del papel de la protección social

41 El autor reconoce las limitaciones de la simulación, debido al hecho de que se basaron en la base de datos EU-SILC de 2018 (MONSTAT 2019), mientras que en 2021 el salario mínimo aumentó significativamente y se ajustó el impuesto sobre la renta, que pasó de tener una tasa fija a aplicarse de manera progresiva. Cuando se disponga de información de EU-SILC más actualizada se podrá realizar una reevaluación.

y de las personas consideradas como “merecedoras de ayuda”. Así pues, se podría haber hecho más para anticipar y prevenir los argumentos contrarios mediante una comunicación oportuna de la concepción de la PUH, los objetivos sociales y las ventajas de largo alcance que conlleva la adopción de un enfoque universal. El hecho de no haber desplegado esa labor de comunicación exacerbó las preocupaciones de los ciudadanos y llevó a una situación en la que la administración del Estado no tenía una única opinión⁴² e incluso se dieron argumentos en público en contra de la PUH. Por ejemplo, algunos trabajadores sociales manifestaron su desacuerdo con la PUH y con aquellas personas que no merecían la ayuda, mencionando en ocasiones diversos ejemplos de personas “no merecedoras de ayuda” que conducían “coches de lujo” y solicitaban la prestación.

Inesperadamente, un estudio interno realizado por el PNUD sobre las prestaciones monetarias (Raketić y Višnjić 2022) alentó todavía más a quienes alaban la voz oponiéndose la universalidad. En ese estudio se planteaban diversas cuestiones metodológicamente infundadas contra el posible efecto de reducción de la pobreza de una política basada en una PUH. El estudio no incluía una definición de pobreza con la que evaluar la validez de las conclusiones y llegaba a conclusiones empíricamente no corroboradas que no podían deducirse de la información analizada. Por ejemplo, entre las afirmaciones no verificadas figura el argumento de que una PCUH mensual de 30 euros (30,4 dólares), de corto plazo y limitada por la edad no tendría efectos en la pobreza familiar ni satisfaría las necesidades de desarrollo de los niños, y el de que solo el 10 por ciento de las prestaciones monetarias sujetas a comprobación de los recursos son percibidas por hogares pobres, sin reconocer los elevados errores en materia de inclusión. Dicho análisis tampoco matizaba suficientemente las necesidades de los distintos tipos de familias.

Cabe señalar por último que la opinión pública y los medios de comunicación reclamaban una mayor adecuación de las prestaciones para los grupos más pobres de la población. El argumento de la adecuación es válido, sobre todo porque los efectos de la inflación para las familias son un factor que tiene influencia en la actualidad. Sin embargo, no se entiende tan bien la idea de que la insuficiente cobertura de las familias pobres⁴³ no se resolverá solamente mediante la adecuación, sino que tendría que realizarse una reforma o una

revisión completa de la actual comprobación sustitutiva de medios de vida de la prestación de apoyo material familiar, que solo puede realizarse tras una deliberación minuciosa. Por lo tanto, el UNICEF y el PNUD siguen apoyando que el Gobierno modifique el procedimiento de comprobación de los recursos.

Lecciones políticas extraídas hasta la fecha

La experiencia de Montenegro confirma la necesidad de que la toma de decisiones sobre los regímenes de protección social se aborde de manera integral y basándose en datos empíricos, con una buena coordinación y comunicación estratégica con los responsables de las políticas, el personal de los ministerios y el público general. De la experiencia de Montenegro con la PUH se pueden extraer diversas observaciones en materia de políticas.

► **Aprovechar el surgimiento de ventanas temporales de oportunidad política**

El cambio de mentalidad política provocado por la crisis de la COVID-19, combinado con una nueva coalición de partidos en el Gobierno, dio lugar a que se declarara el año 2021 como el año de la justicia social, y algunos de esos partidos incluyeron la prestación por hijo a cargo en sus programas. Ello demuestra que surgen ventanas temporales de oportunidad política en las que la ampliación de la protección social se ve facilitada por un espacio político más permisivo que es necesario aprovechar y no desperdiciar.

► **Realizar reformas políticas basadas en datos empíricos y dar a conocer los datos y la visión.**

Ante unas perspectivas económicas inciertas y las exigencias de sostenibilidad fiscal, sería óptimo reforzar e institucionalizar una sólida evaluación política de los costos y beneficios como condición previa de toda decisión relativa al establecimiento, la reforma o la derogación de un régimen de protección social. Para lograrlo, es necesario tener una visión clara de los objetivos a corto y largo plazo de los regímenes concretos, y del modo en que se pueden alcanzar y medir. Por ejemplo, el UNICEF ayudó a los responsables de las políticas en esta labor, demostrando que la PUH sería una inversión rentable en términos de eficacia y eficiencia de los regímenes, y prestando apoyo al fortalecimiento institucional. Es de prever que los datos recopilados por las Naciones

42 Se estudió la posibilidad de organizar actividades de capacitación y concienciación con los representantes institucionales para promover una comunicación pública más uniforme, que se basaría en un documento de preguntas y respuestas frecuentes, pero el Gobierno finalmente no llevó a cabo esa labor.

43 A pesar de que la cuantía de las prestaciones ya es más elevada para la población reconocida como personas pobres por el sistema, es posible que la ayuda adicional no sea suficiente para apoyar unos medios de vida sostenibles y el desarrollo de los niños.

Unidas sobre el efecto potencial de reducción de la pobreza de la PUH serán muy útiles para asegurar la sostenibilidad de la prestación y confirmar su justificación.

► **Reformar al mismo tiempo el sistema tributario.**

En el contexto de un impuesto sobre la renta con un tipo fijo, o cuando sea necesario aumentar aún más los ingresos, la ampliación de la protección social debería ir de la mano de consideraciones sobre la posibilidad de aplicar una reforma progresiva del sistema tributario, o incluso de fijar de topes mínimos y máximos de gasto para evitar un gasto insuficiente o excesivo. Los ajustes del sistema tributario pueden reducir los efectos financieros adversos, conservando al mismo tiempo todas las ventajas de la universalidad. A causa del envejecimiento de la población y el crecimiento económico, es probable que el gasto en las prestaciones por hijos a cargo de Montenegro, medido en función del PIB, se reduzca a la mitad en 2035. Por lo tanto, sería aconsejable que la argumentación de promoción hiciera hincapié en la ampliación gradual, a fin de evitar que se produzcan sobresaltos en las finanzas públicas y el desplazamiento de otras inversiones destinadas a la población.

► **Asegurar que el polémico debate entre la universalidad y la comprobación de los recursos se base en datos empíricos y no en especulaciones y conjeturas**

Algunos de los argumentos contra la universalidad que se han mencionado más arriba parecen estar motivados por la idea infundada de que la universalidad y la comprobación de los recursos no pueden ir de la mano. Existe un margen considerable para estudiar la posibilidad de aplicar distintas opciones de “selectividad dentro del universalismo” a fin de asegurar que los niños más vulnerables reciban un apoyo adicional. Acordar los fundamentos y la visión del programa y tener la capacidad de medir el grado en el que se estén ejecutando puede ser crucial para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

► **Colmar las lagunas de datos y adoptar un enfoque de fortalecimiento del sistema para el bienestar infantil.**

Montenegro tiene la posibilidad de aprovechar la PUH para optimizar un apoyo integral a la infancia mediante su sólido sistema de gestión de la información y basarse en ello para colmar las lagunas de datos sobre la cobertura efectiva de los niños y conocer mejor sus necesidades. Una actividad específica de fomento de la capacidad de estas características debe procurar una mayor comprensión de la función de los programas de prestaciones monetarias más allá de la mera distribución de dinero, incluyendo las sinergias que se derivan de esa mayor disposición de efectivo y el efecto a largo plazo de la inversión en la infancia, así como otros efectos de carácter más sistémico, como el potencial de respuesta ante las conmociones o la optimización de la protección social y de la infancia mediante el análisis de los registros sociales. Ahora bien, para ello es imprescindible una comunicación eficaz de las políticas a todas las partes interesadas y garantizar que se disponga de recursos humanos suficientes para aplicar las nuevas políticas.

► **Colaborar con asociados importantes para defender el valor de las PUH y refutar mitos.**

También es importante la labor de concienciación y el intercambio de información con las instituciones financieras internacionales y los ministerios de finanzas sobre los beneficios y costos a corto y largo plazo de las PUH, y sobre la evolución de los costos con el transcurso del tiempo, ya que esas partes interesadas pueden influir considerablemente en la decisión de ampliar o recortar el enfoque universal.



La experiencia de Montenegro confirma la necesidad de que la toma de decisiones sobre los regímenes de protección social se aborde de manera integral y basándose en datos empíricos, con una buena coordinación y comunicación estratégica.

La rápida ampliación llevada a cabo en Montenegro, desde una prestación por hijo a cargo problemática y centrada en la vulnerabilidad hasta una PUH completa, en un corto periodo de tiempo, demuestra lo que se puede hacer cuando un gobierno se empeña en un objetivo.



► **Garantizar un sistema de ejecución centrado en las personas**

A nivel operativo, una coordinación adecuada implica celebrar reuniones periódicas para informar al personal de los servicios sociales sobre el proceso de planificación de la ejecución y gestionar las previsiones de la carga de trabajo, así como las previsiones de los asociados en la ejecución (por ejemplo, bancos u oficinas de correos)⁴⁴. Garantizar la aceptación a nivel de la ejecución requiere equilibrar las necesidades de los beneficiarios con la capacidad de los trabajadores de los servicios sociales para gestionar eficazmente la PUH sin sobrecargarlos. Un proceso de registro presencial podría haber sido muy útil para identificar otras posibles necesidades de los beneficiarios e informarles de otros derechos y ayudas, así como del mandato del sistema de protección social y de la infancia. En este caso no se procedió de ese modo, lo que representa una oportunidad perdida a fin de proseguir la evaluación.

La rápida ampliación llevada a cabo en Montenegro, desde una prestación por hijo a cargo problemática y

centrada en la vulnerabilidad hasta una PUH completa, en un corto periodo de tiempo, demuestra lo que se puede hacer cuando un gobierno se empeña en un objetivo y tiene la voluntad política necesaria para invertir en los niños de su país. Este ejemplo debería servir de inspiración a otros países y es al mismo tiempo un testimonio del modo en el que el sistema de las Naciones Unidas puede ayudar a los Gobiernos a llevar a cabo sus aspiraciones en materia de protección social.

En síntesis, ni las PUH ni ningún otro régimen de protección existen en el vacío. Los profesionales del sector de la protección social deberían tener eso en cuenta en todo momento. Abordar a tiempo los posibles obstáculos e invertir recursos suficientes para acordar y promover la visión programática y social, al mismo tiempo que se garantiza que los beneficios previstos de los programas puedan medirse en un marco temporal específico a medio y largo plazo, son requisitos mínimos para asegurar que el debate entre la universalidad y la comprobación de los recursos se base en datos empíricos y no en especulaciones.

⁴⁴ En Montenegro se facilitó la coordinación mediante la designación de un coordinador específico encargado de la puesta en marcha, con asistencia técnica del UNICEF. Queda mucho por hacer para sistematizar la coordinación periódica y el intercambio de información de manera regular, así como para promover un enfoque flexible centrado en la resolución de problemas.



Anexo 3. Hacia un régimen mixto coordinado de PCUH en Túnez

Antecedentes y contexto de la prestación por hijo a cargo

Aunque en 2021 Túnez ocupó el segundo lugar entre los países de la región MENA en cuanto al progreso en la consecución de los ODS, con un porcentaje de consecución del 70,7 por ciento (Sachs *et al.* 2022), sus avances siguen siendo frágiles tras un decenio de estancamiento económico, inestabilidad política y tensiones sociales⁴⁵. Túnez se ha enfrentado a importantes obstáculos para el desarrollo en el último decenio, entre ellos un desempleo elevado, disparidades socioeconómicas y regionales persistentes, y el aumento de la deuda. Los niños, sobre todo los que viven en las zonas más pobres, son especialmente vulnerables ante esos problemas. La pobreza monetaria infantil supera el 40 por ciento en algunas regiones del interior, mientras que en la zona metropolitana de Túnez esa tasa se sitúa en el 7,6 por ciento (UNICEF 2020b). A nivel nacional, la tasa de pobreza monetaria infantil (21,2 por ciento en 2015) duplica prácticamente la de los adultos (12,8 por ciento), ya que hay muchos más niños que viven en hogares pobres.

Con una disminución del PIB real del 9,2 por ciento en 2020 (Banco Mundial 2022), la economía de Túnez se ha visto profundamente afectada por la pandemia de COVID-19, que ha acrecentado la pobreza y la vulnerabilidad. La tasa de desempleo se situó en el 18,4 por ciento en el tercer trimestre de 2021, afectando

desproporcionadamente a los jóvenes (42,4 por ciento) y las mujeres (24,1 por ciento). Según las estimaciones del UNICEF, en 2020 se produjo un gran aumento de la tasa de pobreza infantil en comparación con el nivel anterior a la pandemia, ya que pasó del 19 por ciento al 29 por ciento, y hay casi 1 millón de niños que viven por debajo del umbral nacional de pobreza, revirtiendo así 15 años de progreso (UNICEF 2020f).

El sistema de protección social no se ha centrado aun suficientemente en la infancia como debería, a pesar de la alarmante evidencia del daño al bienestar infantil que se produce cuando ello no se hace o se hace insuficientemente.

El sistema de protección social de Túnez es uno de los más completos de la región MENA (CIP-CI 2018). Incluye prestaciones contributivas y no contributivas y políticas del mercado de trabajo estrechamente relacionadas, así como subsidios alimentarios y a la energía de carácter universal (véanse los gráficos A3.1 y A3.2). Sin embargo,

45 Este estudio de caso ha sido elaborado por Rémy Pigois, Tahar Hichri, Sana Guermazi, Silvia Chiarucci y Samir Bouzekri.

el sistema de protección social no se ha centrado aun suficientemente en la infancia como debería, a pesar de la alarmante evidencia del daño al bienestar infantil que se produce cuando ello no se hace o se hace insuficientemente. Muchos niños han quedado excluidos de los subsidios familiares, contributivos y no contributivos, o de los subsidios para la escolarización sujetos a comprobación de los recursos proporcionados por el Gobierno. Además, los subsidios universales vigentes desde la década de 1970, especialmente los destinados al combustible, han recibido críticas por ser instrumentos costosos e ineficaces para la reducción de la pobreza, y por ser regresivos, ya que benefician desproporcionadamente a los segmentos más ricos de la sociedad. De hecho, los hogares pobres solo perciben aproximadamente el 12 por ciento de esos subsidios (Cuesta, El-Lahga y Lara Ibarra 2015). En 2020, dichos subsidios equivalían al 4 por ciento del PIB y al 14 por ciento del gasto público recurrente a nivel nacional, mientras que las transferencias sociales no contributivas solo representaban el 0,5 por ciento del PIB (UNICEF 2020b; véase el capítulo 2). Así pues, el modelo actual de protección social tiende a reforzar la desigualdad en lugar de a reducirla, y supone una pesada carga para las finanzas públicas.

El fortalecimiento del sistema nacional y la mejora de su equidad en todos los ámbitos de las cuatro garantías del piso de protección social ya ocupaban un lugar destacado en la agenda política antes de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, esa reforma se ha visto frenada por la inestabilidad política y la indecisión en la formulación de políticas públicas. Debido a las presiones en el espacio fiscal, el reto que se presenta es cómo reforzar el sistema de protección social, a fin de que sea más inclusivo y tenga más en cuenta las necesidades de la infancia, al mismo tiempo que se mejora la eficacia y se reduce el déficit presupuestario. Las crisis múltiples

y convergentes, como la COVID-19 y las secuelas del conflicto en Ucrania, hacen aún más imperiosa la necesidad de contar con un sistema más sólido de protección social de la infancia.

Descripción de la prestación (en la situación actual)

El 90 por ciento de la población activa en el sector formal está protegida por tres fondos principales del seguro social contributivo; ello incluye la provisión de subsidios familiares para tres niños por familia como máximo. Esa protección abarca a aproximadamente el 38 por ciento de los niños (CRES 2019). Sin embargo, la cuantía de las prestaciones familiares contributivas es relativamente insuficiente y no se ha revisado desde hace varios años (Bloch *et al.*, no publicado)⁴⁶.

Existen varios regímenes de asistencia social no contributiva (excluidos los subsidios alimentarios y a la energía), gestionados por el Ministerio de Asuntos Sociales, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Sanidad, que desde 2019 están integrados en el marco del programa de seguridad social "AMEN Social"⁴⁷, con cinco componentes (véase el gráfico A3.2)⁴⁸:

1. El Programa Nacional de Ayuda a las Familias Necesitadas, creado en 1986, es el principal programa de asistencia social destinado a las familias pobres⁴⁹.
2. El Programa de Ayudas Escolares.
3. La ayuda educativa para la vuelta a la escuela proporciona apoyo a los estudiantes pobres al inicio del curso escolar.
4. El Programa de Asistencia Médica Gratuita y Subvencionada (AMG1 y AMG2).
5. El Programa Nacional de Comidas Escolares.

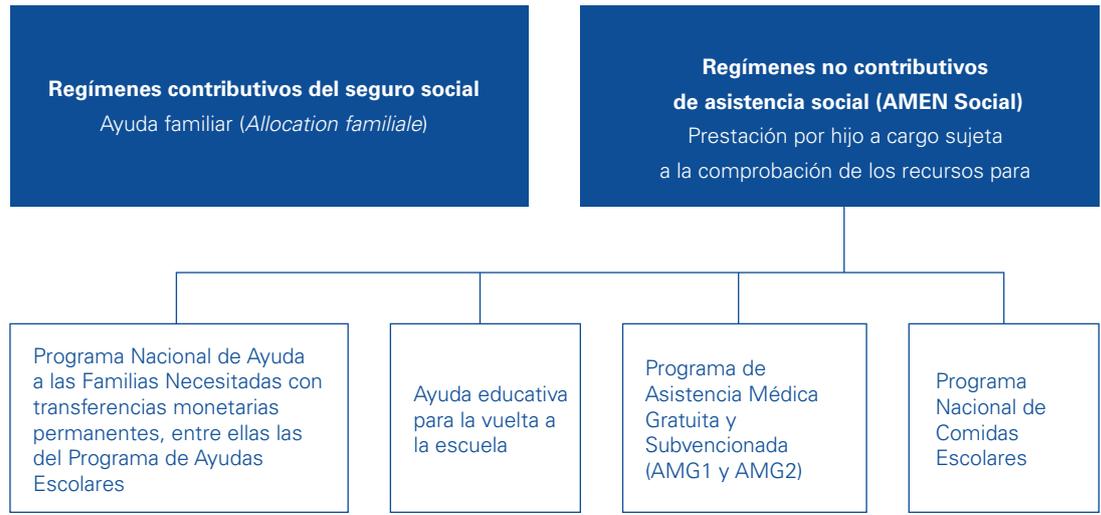
46 La prestación para tres niños por familia como máximo asciende a 7 320 dinares (2,26 dólares) por el primer hijo, 6 506 dinares (2 dólares) por el segundo y hasta 5 693 dinares (1,76 dólares) por el tercero (véase CLEISS 2022; AISS 2022c).

47 El programa "AMEN Social" entró en vigor el 30 de enero de 2019, de acuerdo con la *Ley Orgánica por la que se crea el Programa "AMEN Social"* (Ley núm. 2019-10).

48 El nuevo proceso de selección (criterios de elegibilidad o filtros de inclusión o exclusión) y la fórmula de puntuación se describen en la *Ley Orgánica por la que se crea el Programa "AMEN Social"* y el *Decreto Gubernamental núm. 2020-317*; también se especifica el procedimiento para acceder al Programa "AMEN Social" y el mecanismo de reclamación.

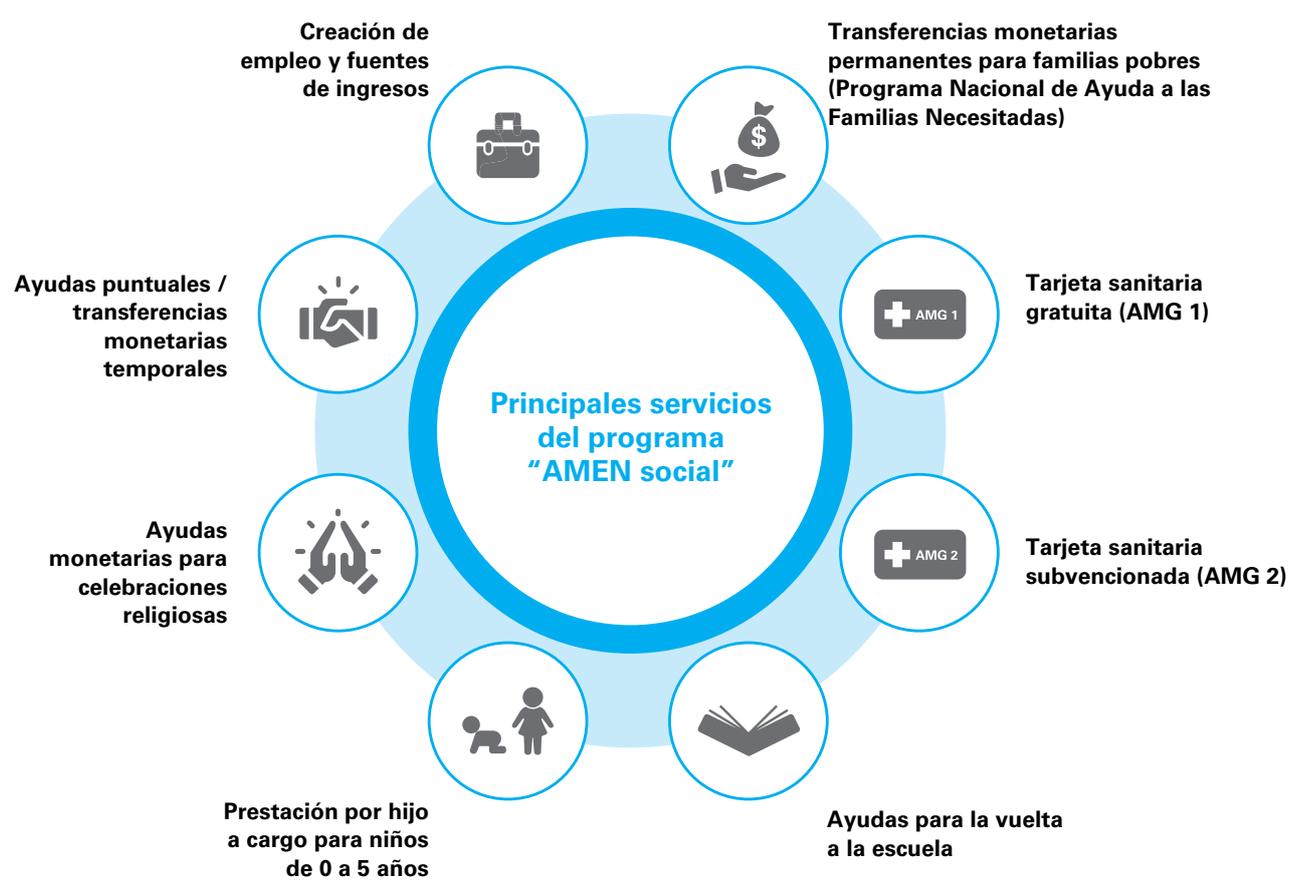
49 En el último decenio, su cobertura aumentó de 124 000 familias en 2010 a 265 000 familias en 2021.

► **GRÁFICO A3.1 Actuales regímenes de prestaciones por hijo a cargo en Túnez**



Nota: AMG, asistencia médica gratuita (Programa de Asistencia Médica Gratuita y Subvencionada).

► **GRÁFICO A3.2 Principales servicios sociales del programa “AMEN social”**



Nota: AMG, asistencia médica gratuita (Programa de Asistencia Médica Gratuita y Subvencionada). Fuente: Banco Mundial, presentación del UNICEF en la reunión de la Red Regional de Política Social, septiembre de 2022.

El registro del programa “AMEN social” incluye aproximadamente 900 000 familias. De ellas, unas 265 000 (Programa Nacional de Ayuda a las Familias Necesitadas y AMG1), que representan alrededor del 9 por ciento de la población, viven por debajo del umbral nacional de pobreza y perciben transferencias monetarias mensuales del Programa Nacional de Ayuda a las Familias Necesitadas. A partir de 2022, las familias beneficiarias de dicho programa tienen derecho a lo siguiente:

- acceso a los servicios de atención de salud de manera gratuita;
- una transferencia mensual por categorías de 200 dinares (67 dólares de los Estados Unidos);
- la nueva prestación mensual por hijo a cargo de 30 dinares (10 dólares) por cada hijo de 0 a 5 años (véase más adelante el análisis de la nueva prestación por hijo a cargo);
- una ayuda familiar mensual complementaria para la escolarización (Programa de Ayudas Escolares) de 10 dinares (3,33 dólares) por cada hijo de 6 a 18 años;
- una ayuda mensual por discapacidad de 20 dinares (6,66 dólares) por cada hijo de 0 a 18 años que tenga alguna discapacidad;
- una ayuda para la vuelta a la escuela de 50 dinares (16,66 dólares), una vez al año, por cada hijo matriculado en la enseñanza primaria o secundaria; y
- una ayuda para celebraciones religiosas de 60 dinares (20 dólares) tres veces al año (cuando se celebra el Ramadán, la fiesta del fin del Ramadán y la Fiesta del Cordero) para todas las familias que reúnan los requisitos.

Las otras 620 000 familias, consideradas vulnerables o que tienen bajos ingresos y que representan alrededor del 12 por ciento de la población total, se benefician de servicios de atención de salud subvencionados (AMG2)⁵⁰.

Entre los beneficiarios del programa “AMEN social” también están incluidos los beneficiarios de los subprogramas AMG1 y AMG2, que tienen derecho a las siguientes prestaciones:

- acceso a servicios de atención de salud de manera gratuita (AMG1) en los centros de salud públicos o al programa de la tarjeta médica subvencionada (AMG2);
- la nueva prestación mensual por hijo a cargo de 30 dinares, mencionada más arriba;

- la ayuda para la vuelta a la escuela cuya cuantía es de 50 dinares, mencionada más arriba; y
- la ayuda para celebraciones religiosas de 60 dinares, también mencionada más arriba (CRES 2017).

Desde 2019, el Gobierno ha emprendido una serie de reformas encaminadas a establecer un sistema de protección social que abarque al conjunto de la población, basado en un enfoque de ciclo vital que no deje a nadie atrás, mediante la inclusión de amplios sectores de la población en los regímenes de asistencia social, limitando y reformando al mismo tiempo los programas de ayudas. Con la ayuda del UNICEF, el Ministerio de Asuntos Sociales redactó una Ley sobre el Piso Nacional de Protección Social, que el Gobierno presentó al Parlamento en diciembre de 2019. Se preparó un decreto sobre una PUH que estaba listo para ser emitido una vez que se aprobara la ley. Sin embargo, la continua inestabilidad política frenó la aprobación de la ley y la emisión del decreto, y posteriormente la pandemia de COVID-19 provocó una crisis más profunda en la situación de la economía y las finanzas públicas. A pesar de esos contratiempos, en 2020 se consiguió un gran avance, la modificación del marco jurídico⁵¹, a fin de derogar la limitación del número de hijos por los que cada familia puede percibir prestaciones del régimen no contributivo y el umbral de edad de 6 años o menos (anteriormente, los niños de 0 a 5 años no tenían derecho a ninguna ayuda).

Establecimiento de la nueva prestación por hijo a cargo para todos los niños de 0 a 5 años con derecho a ella

Por primera vez, a finales de 2020 se estableció una nueva prestación mensual por hijo a cargo de 30 dinares (10 dólares), sujeta a la comprobación de los recursos, para todos los niños de 0 a 5 años que cumplan los requisitos, con ayuda del UNICEF y apoyo financiero de Alemania, por medio del banco público de desarrollo KfW. Esta prestación por hijo a cargo abarca a todos los beneficiarios del programa “AMEN social” (familias abarcadas por el Programa Nacional de Ayuda a las Familias Necesitadas, el AMG1 y el AMG2) y se estableció con el propósito de abarcar a la mayoría de las familias que no estaban protegidas por los regímenes contributivos. En diciembre de 2021, aproximadamente 129 000 niños de 0 a 5 años (el 12 por ciento del total de niños de ese grupo de edad) percibían prestaciones mensuales. Además, el número de niños en edad escolar que percibían ayudas

⁵⁰ A cambio de una cuota nominal anual fija (timbre fiscal) de 10 dinares (3 dólares).

⁵¹ Decreto núm. 2020-317, de 19 de mayo de 2020, en el que se establecen las condiciones y los procedimientos para solicitar las prestaciones del programa “AMEN social” y tener derecho a ellas.

escolares se duplicó, llegando a ser 310 000 niños (el 15 por ciento del total de niños matriculados en la enseñanza pública en Túnez). La prestación mensual por hijo a cargo se ha prorrogado mediante un préstamo del Banco Mundial para 2022 y 2023, con el fin de que actué como prestación esencial de protección social para los beneficiarios del programa "AMEN social". Por último, se confirmó la institucionalización por parte del Gobierno de Túnez de las prestaciones de protección social sujetas a comprobación de los recursos para todos los niños de 0 a 5 años en situación de riesgo de pobreza y vulnerabilidad mediante la aprobación, el 31 de enero de 2022, del Decreto Ley núm. 2022-8.

La tasa de cobertura efectiva combinada de la ayuda familiar contributiva (que abarca a alrededor del 40 por ciento de los niños; el 63 por ciento de la población está protegida por los regímenes contributivos del seguro de enfermedad) y la nueva prestación por hijo a cargo no contributiva para los niños de 0 a 5 años (que abarca aproximadamente al 12 por ciento) equivalen aproximadamente al 52 por ciento del total de niños tunecinos de ese grupo de edad que gozan de cobertura en la actualidad. No cabe duda de que es necesario colmar un importante déficit de cobertura, tanto en el régimen contributivo como en el no contributivo. Sin embargo, inspirada en el modelo de prestaciones por hijo a cargo de la Argentina y de forma similar al modelo que existe en países de ingreso alto como Suiza, la nueva prestación representa un avance hacia la ejecución progresiva de lo que en otras partes de este informe se ha denominado un "régimen mixto coordinado de PCUH" (véase el recuadro 2.2). Este planteamiento representa una de las vías para alcanzar la cobertura universal, aunque este tipo de enfoques no están exentos de dificultades. Una de ellas es el "traspaso" efectivo de los niños entre los distintos regímenes a medida que cambian sus circunstancias, lo que requiere coordinación para garantizar una cobertura continua.

Efectos de la prestación por hijo a cargo

Según un estudio de 2019 que recibió apoyo del UNICEF (CRES 2019), el 59 por ciento de los niños tunecinos carecían de ningún tipo de protección social. Estaban excluidos tanto de las prestaciones familiares contributivas como de las ayudas escolares del sistema no contributivo, que solo prestaban apoyo a los niños más pobres.

A fin de apoyar la visión de la Ley Orgánica por la que se crea el Programa "AMEN Social" y el enfoque basado en el ciclo de vida, UNICEF Túnez prestó apoyo para la realización de un análisis de las políticas en profundidad,

a fin de obtener datos empíricos para promover las fases iniciales de una serie de políticas encaminadas al establecimiento de una PUH para todos los niños de 0 a 18 años. Ello incluyó un estudio de viabilidad de la PUH (CRES y UNICEF 2019), en 2018-2019, que estudió la posibilidad de invertir en una PUH, que incluyó un análisis sobre la utilización óptima de los recursos y la incidencia de las prestaciones que evidenció que la PUH era una opción de política más barata, más rentable y más equitativa que los subsidios existentes. El estudio de viabilidad incluyó también un análisis del espacio fiscal, en el que se demostró que la PUH sería una opción fiscalmente viable si se aplicaba gradualmente como medida de acompañamiento a la eliminación progresiva de los subsidios. La extensión progresiva de la prestación mensual por hijo a cargo de 30 dinares (10 dólares) a todos los menores de 18 años, si culminara en 2025, costaría el equivalente al 1,09 por ciento del PIB cada año. La principal recomendación del estudio fue la conveniencia de la implantación gradual de una PUH de 30 dinares (10 dólares) mensuales por hijo a cargo. En 2021, el costo anual del componente de transferencias de efectivo del programa "AMEN social" ascendió a 229 millones de dólares (el 0,6 por ciento del PIB), lo que representaba el 88 por ciento del presupuesto total del programa. La ley presupuestaria de 2022 preveía un incremento del 11 por ciento para financiar el aumento de las prestaciones mensuales, de 180 a 200 dinares (de 55 a 61 dólares), y el establecimiento del nuevo régimen de prestaciones por hijo a cargo, destinado a todos los niños de 0 a 5 años pertenecientes a las familias inscritas en el programa "AMEN social".

La evaluación de la nueva prestación mensual por hijo a cargo de 0 a 5 años (UNICEF Túnez 2022), apoyada por el UNICEF, ha evidenciado una serie de efectos positivos en el desarrollo humano de los niños y las familias, que se exponen a continuación.



Desde 2019, el Gobierno ha emprendido una serie de reformas encaminadas a establecer un sistema de protección social que abarque al conjunto de la población, basado en un enfoque de ciclo vital que no deje a nadie atrás.

- ▶ **Nutrición.** Some 82 per cent of beneficiary **Nutrición.** Alrededor del 82 por ciento de las familias beneficiarias señalaron que la calidad de la nutrición de sus hijos había mejorado desde que percibían la prestación mensual, aunque ese efecto era menor cuanto mayor fuera el tamaño del hogar.
- ▶ **Escolarización.** Aumentó la asistencia media a centros de enseñanza preescolar de los niños abarcados por el programa “AMEN social” que tenían de 3 a 5 años, aunque en febrero de 2021 se produjo una disminución (del 59,3 por ciento en febrero de 2021 al 55,4 por ciento al inicio del curso escolar 2021-2022) en el subgrupo de niños pertenecientes a familias abarcadas por el Programa Nacional de Ayuda a las Familias Necesitadas; al mismo tiempo, aumentó el gasto en educación, lo que sugiere que las tasas de la enseñanza preescolar pueden haberse encarecido para las familias abarcadas por dicho programa.
- ▶ **Atención de salud.** Aumentó el acceso a los servicios y cuidados de salud, pasando del 60 por ciento en febrero de 2021 al 74 por ciento en octubre de ese mismo año, lo que sugiere un efecto positivo de la prestación mensual por hijo a cargo en las familias, ayudándolas a hacer frente a los obstáculos relacionados con el transporte y de otra índole. Este efecto fue más acusado en las familias que tienen derecho a recibir servicios de asistencia médica subvencionados (AMG2), ya que cuando comenzó el programa su nivel de acceso era menor que el de las familias abarcadas por el Programa Nacional de Ayuda a las Familias Necesitadas y posteriormente alcanzaron el mismo grado de acceso.
- ▶ **Mejora del bienestar mental de los cuidadores.** Otro efecto positivo para los beneficiarios fue la reducción de los niveles de estrés de los progenitores y los tutores, cuestión que es fundamental para el desarrollo del capital humano. De hecho, unos niveles elevados de estrés parental e inseguridad alimentaria pueden aumentar la incidencia de experiencias negativas en la infancia y dar lugar a un estrés tóxico, que tiene efectos adversos en el desarrollo del cerebro, el sistema inmunitario y la capacidad de responder al estrés. La disminución del estrés de los progenitores y los tutores a lo largo del tiempo alcanzó su valor máximo en octubre de 2021, momento en el que los beneficiarios ya habían recibido diez pagos sucesivos y se había comunicado públicamente que la prestación por hijo a cargo se prorrogaría hasta 2023. La seguridad

de los ingresos y la previsibilidad de las prestaciones pueden haber contribuido significativamente a la disminución de los niveles de estrés.

- ▶ **Ejecución del régimen con apoyo de los trabajadores sociales.** La evaluación demostró que la aceptación, la gestión y la ejecución del régimen por medio del sistema nacional de protección social fue un factor que contribuyó decisivamente a la obtención de buenos resultados. De hecho, el cuerpo de 1 500 trabajadores sociales tiene sólidos vínculos con los beneficiarios que ya eran receptores de asistencia social con anterioridad y, de acuerdo con la evaluación, el régimen contribuyó a reforzar la relación entre los trabajadores sociales y las familias que tenían hijos de 0 a 5 años de edad, con las que antes no tenían contacto.

Avances y retos en la actualidad

La crisis de la COVID-19 y la inestabilidad política paralizaron las reformas del sistema de protección social que estaban en curso. Aunque la institucionalización y la aceptación en el país del régimen no contributivo de prestaciones por hijos a cargo de 0 a 5 años fue un éxito, será necesario abordar el reto de la cobertura del segmento intermedio que carece de ella (*missing middle*), sobre todo las familias cuyos ingresos provienen de la economía informal, a fin de garantizar la cobertura universal de la prestación por hijo a cargo. De hecho, en 2019, el 17,2 por ciento de la población tunecina carecía de cobertura médica de ningún tipo (seguro social contributivo o AMG1/AMG2)⁵² y, en consecuencia, sus hijos no percibían ninguna prestación por hijo a cargo. Es importante señalar que la ampliación de la cobertura médica puede servir como elemento básico para llegar más fácilmente a los niños vulnerables.

El proyecto de ley sobre el piso nacional de protección social no ha sido aprobado todavía. Por lo tanto, a medio plazo, tras la estabilización de la situación política, será crucial redoblar los esfuerzos para establecer por ley una PUH completa que abarque a todos los niños y jóvenes de 0 a 18 años y movilizar la financiación nacional pertinente, poniendo en consonancia con ello la prestación familiar o por hijos a cargo correspondiente en los regímenes contributivos y no contributivos. Ello garantizará que los niños cuenten con protección independientemente de sus circunstancias y, si cambiaran sus circunstancias familiares (por ejemplo, porque uno de los progenitores pierda la cobertura contributiva), que puedan ser “traspasados” sin tropiezos de un régimen

52 Véase CRES 2019.

a otro y sin que se produzcan retrasos inoportunos ni pérdidas de la seguridad de los ingresos.

En el programa de reforma del Gobierno, la reforma de los subsidios ya está vinculada al fortalecimiento del sistema de protección social, lo que tiene el potencial de crear gradualmente espacio fiscal y aceptación pública para establecer una PUH completa progresivamente. La participación y la inclusión de todas las partes interesadas serán fundamentales para alcanzar un consenso, especialmente con los representantes de los sindicatos y del sector privado, a fin de garantizar un aumento de las asignaciones del presupuesto nacional y de las partes interesadas que gestionan los regímenes contributivos; solo así se podrá mantener y ampliar la PUH hasta que llegue a todos los niños de Túnez.

Lecciones políticas extraídas hasta la fecha

Entre las principales lecciones extraídas de la experiencia de aplicar una PUH en Túnez de manera progresiva cabe mencionar las siguientes.

- ▶ **La COVID-19 puso de manifiesto las brechas de cobertura.** A pesar de las profundas repercusiones socioeconómicas, la crisis pandémica ha brindado la oportunidad de sacar a la luz los cuellos de botella existentes en el sistema de protección social (como la insuficiente cobertura de los niños) y las oportunidades de financiación para aplicar las reformas propuestas mediante recursos de los asociados para el desarrollo. El programa que se puso en marcha para responder a los efectos de la pandemia de COVID-19 aumentó considerablemente la cobertura de los niños por medio del sistema nacional, sentando las bases para establecer una PUH a mayor escala en el país.
- ▶ **La labor de promoción es importante.** La sólida asociación establecida con el Gobierno en el sector de la protección social, junto con la labor de análisis y de promoción de las prestaciones por hijo a cargo realizadas con el Ministerio de Asuntos Sociales antes de la pandemia de COVID-19, sentaron las bases para el desarrollo y la aplicación del programa por medio del sistema nacional.
- ▶ **La aceptación gubernamental es primordial.** Es imperativo que un programa de este tipo, desde el principio, sea plenamente asumido e impulsado por las instituciones gubernamentales y cuente con la participación de expertos y responsables de la toma de decisiones a nivel nacional. La comunicación y la labor de concienciación con los trabajadores sociales, así como su mayor capacitación, han desempeñado un papel crucial para garantizar la aceptación en el país.
- ▶ **Las asociaciones entre los agentes del desarrollo son fundamentales.** Aunque las asignaciones presupuestarias a nivel nacional para cualquier PUH futura seguirán siendo esenciales para su sostenibilidad a lo largo del tiempo, la prestación por hijos a cargo de 0 a 5 años y su institucionalización en 2022 no se podría haber puesto en marcha sin el apoyo de una serie de asociados, como Alemania, el Banco Mundial, el FMI y otros donantes bilaterales. Se ha demostrado, y se sigue demostrando, que esas asociaciones son esenciales para la puesta en marcha inicial y la continuidad mediante el apoyo presupuestario como medidas de corto y mediano plazo.
- ▶ **El sistema de gestión de la información apoya la ampliación.** El sistema de gestión de la información existente y la base de datos de familias vulnerables que se benefician de cobertura médica gratuita o subvencionada en Túnez han desempeñado un papel decisivo para poder dar una respuesta rápida y poner en marcha la prestación por hijo a cargo durante la crisis.
- ▶ **Reflejar las consideraciones de diseño multisectorial en la prestación por hijo a cargo ha sido de gran ayuda.** El régimen de prestaciones por hijos a cargo de 0 a 5 años se diseñó mediante un enfoque multisectorial para crear sinergias entre los sectores sociales a fin de prestar unos servicios sociales de buena calidad, entre otras cosas mediante el programa de crianza positiva, las intervenciones de comunicación para el desarrollo y unos sólidos mecanismos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación. El papel de los trabajadores sociales a la hora de apoyar la aplicación del enfoque multisectorial es fundamental y seguirá requiriendo un mayor refuerzo, con menos tareas administrativas y más atención a la prevención y la gestión de casos.



Será necesario abordar el reto de la cobertura del segmento intermedio que carece de ella, sobre todo las familias cuyos ingresos provienen de la economía informal, a fin de garantizar la cobertura universal de la prestación por hijo a cargo.



Anexo 4. Estados Unidos: ampliación temporal del Crédito Fiscal por Hijo

Antecedentes y contexto de la prestación por hijo a cargo de los Estados Unidos

El Crédito Fiscal por Hijo es el mayor gasto separado destinado a la infancia en los Estados Unidos⁵³. Durante un año, como parte de la respuesta legislativa a la pandemia de COVID-19, los Estados Unidos transformaron el Crédito Fiscal por Hijo en una prestación mensual por hijo a cargo casi universal. Prácticamente el 90 por ciento de los niños (todos menos los pertenecientes a las familias que tienen los ingresos más elevados) pasaron a tener derecho a una prestación mensual de 250 dólares por hijo, a lo que se añadían otros 50 dólares en el caso de los niños menores de 6 años. En el ejercicio fiscal de 2021, el gasto federal anual correspondiente al Crédito Fiscal por Hijo pasó de ser más de 115 000 millones de dólares a superar los 220 000 millones de dólares.

El Crédito Fiscal por Hijo se estableció por primera vez en 1997. Inicialmente consistía en una deducción de 400 dólares por el impuesto sobre la renta pagado; el resultado fue que la gran mayoría de los niños pertenecientes a familias con ingresos bajos y moderados, que no eran lo suficientemente elevados como para deber una cantidad sustancial de impuesto sobre la renta, no tenían derecho a la prestación completa, o a ningún nivel de prestación⁵⁴. En cambio, las familias con ingresos

medios fueron las principales beneficiarias y, a partir de un nivel de ingresos de 110 000 dólares, el valor del crédito se reducía progresivamente⁵⁵. Lo más importante es que el crédito fiscal era una prestación anual, que se solicitaba en el momento de presentar la declaración de la renta y que se deducía de los impuestos en el segundo trimestre del año siguiente.

En los dos decenios siguientes se realizaron múltiples ampliaciones y extensiones del Crédito Fiscal por Hijo, y aumentó tanto la cuantía del crédito como el volumen de la población infantil que tenía derecho a él, a la velocidad de una modificación legislativa cada dos años, o una por cada nuevo Congreso. Antes de la ampliación más reciente, en la época de la pandemia, las tres ampliaciones más importantes del Crédito Fiscal por Hijo se produjeron en 2001, 2009 y 2017.

La ampliación de 2001 incrementó la cuantía del Crédito Fiscal por Hijo a una prestación anual máxima de 1 000 dólares por hijo y, lo que es más importante, extendió la posibilidad de acogerse a él a algunos niños de familias con bajos ingresos, permitiendo que el crédito fuera parcialmente reembolsable, lo que significaba que algunas familias podrían recibir un crédito parcial o total aunque no debieran impuestos sobre la renta.

53 Este estudio de caso ha sido elaborado por David Harris (Universidad de Columbia e investigador principal del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF) y Megan Curran (Universidad de Columbia).

54 El Crédito Fiscal por Hijo inicial tenía una pequeña parte reembolsable para las familias que tuvieran más de dos hijos, lo que permitió que algunas de esas familias percibieran hasta la totalidad del crédito aunque no tuvieran obligaciones fiscales.

55 En este estudio las reducciones hacen referencia a las parejas casadas que presentan una declaración conjunta. Para las personas que presentan la declaración separadamente la cuantía del Crédito Fiscal por Hijo era menor.

La ampliación de 2009, que se estableció mediante los instrumentos legislativos preparados en respuesta a la crisis financiera y económica mundial de 2008, extendió aún más la posibilidad de reembolso para permitir que más niños de familias de bajos ingresos pudieran tener derecho a la prestación. Esta ampliación se prorrogó dos veces, en 2010 y 2012, y posteriormente, en 2015, se estableció su carácter permanente. El proyecto de ley de 2015⁵⁶ fue calificado como el mayor proyecto de ley de lucha contra la pobreza de los Estados Unidos desde las “políticas de la Gran Sociedad” aplicadas en la década de 1960, aparte de la legislación para llevar a cabo la reforma de los servicios de atención de salud de 2010.

Las modificaciones del Crédito Fiscal por Hijo más recientes anteriores a la ampliación realizada en 2021, tras la pandemia, se efectuaron en el marco de la reforma fiscal a gran escala de 2017, establecida en virtud de la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos. Como parte de una reforma más amplia del trato fiscal de las familias, mediante esa ley se aumentó considerablemente el valor del crédito, duplicando el valor máximo anual del Crédito Fiscal por Hijo a 2 000 dólares por hijo, pero amplió la posibilidad de tener derecho a él sobre todo a las familias con ingresos más altos y eliminó el acceso a los niños de familias inmigrantes, que habían tenido ese derecho durante mucho tiempo. Las familias con mayores ingresos, hasta los 400 000 dólares, pudieron optar a la totalidad del crédito (un aumento sustancial en comparación con el anterior umbral de ingresos, que era de 110 000 dólares), pero la posibilidad de reembolso de las familias con bajos ingresos se amplió muy poco, y para muchas familias pertenecientes al segmento de ingresos más bajos el aumento máximo anual fue de solo 75 dólares. Además, en virtud de la nueva ley se excluyó por primera vez a los niños sin número de la seguridad social (un elemento de identificación gubernamental fundamental y necesario para muchas actividades), dejando fuera, por lo tanto, a los niños indocumentados de familias inmigrantes, a pesar de que el sistema tributario los reconoce mediante un número de identificación individual del contribuyente cuando sus progenitores declaran impuestos.

De acuerdo con la legislación vigente, y si el Congreso no aprueba nuevas medidas, la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos expirará a finales de 2025. Por lo tanto, es la referencia con la que se comparan las ampliaciones realizadas a partir de 2021. Sin embargo, de

acuerdo con esa ley y antes de la ampliación temporal de 2021, la proporción de niños que quedaban excluidos del Crédito Fiscal por Hijo en todo el país era elevada. En pocas palabras, la prestación se basaba en los ingresos, por lo que los que ganaban menos, recibían menos. Así pues, los niños pobres y con bajos ingresos eran los que tenían menos posibilidades de acceder a la totalidad del crédito. En la práctica, una tercera parte del total de niños de los Estados Unidos pertenecían a familias que ganaban demasiado poco para poder percibir la totalidad del Crédito Fiscal por Hijo. Ello incluía a la mitad de los niños negros e hispanos. También quedaban excluidas de forma desproporcionada las familias con hijos pequeños, las familias numerosas, las familias rurales y las familias monoparentales. En la parte superior de la distribución de ingresos, en la que el derecho a la prestación va disminuyendo gradualmente a partir de un nivel de ingresos de 400 000 dólares, solo el 2 por ciento de los niños pertenecían a familias que ganaban demasiado para tener derecho al crédito completo, y solo el 1 por ciento a familias que ganaban demasiado para poder tener derecho a ningún nivel de crédito (Collyer, Harris y Wimer 2019).

La ampliación temporal de 2021 de la prestación por hijos a cargo

El Plan de Rescate Estadounidense, promulgado en marzo de 2021, era un paquete de medidas de rescate por un valor de 1,9 billones de dólares (financiado mediante deuda) que incluía una serie de políticas destinadas a responder a las necesidades sanitarias y económicas relacionadas con la COVID-19 (Congressional Research Service 2021). Incluía la ampliación del seguro de desempleo, pagos para hacer frente a las repercusiones económicas (también conocidos como “cheques de estímulo”, sobre los que es importante señalar que proporcionaban pagos completos e iguales a todos los niños, junto con los adultos), y dinero para los estados y los municipios. Es importante señalar que el Plan de Rescate Estadounidense amplió el Crédito Fiscal por Hijo durante un año de tres formas principales: 1) el crédito pasó a ser totalmente reembolsable, de modo que los hijos de familias sin ingresos o con ingresos bajos pudieron optar a la prestación completa; 2) se incrementó el valor anual máximo del crédito, que pasó de 2 000 a 3 000 dólares en el caso de hijos menores de 18 años⁵⁷, con un pago adicional de 600 dólares para los hijos menores de 6 años; y 3) la mitad del crédito se abonó en pagos mensuales por adelantado durante los seis primeros

56 La Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos se aprobó en marzo de 2009.

57 Los hijos de 17 años nunca habían tenido derecho al Crédito Fiscal por Hijo, ya que fueron retirados de la legislación inicial de 1997 a fin de reducir el costo total de la prestación.

meses. Del 15 de julio al 15 de diciembre de 2021, el día 15 de cada mes, las familias recibieron pagos regulares de hasta 250 dólares por cada uno de sus hijos más mayores y 300 dólares por cada hijo de menos edad, más el saldo disponible en el momento que tuvieran que pagar los impuestos en 2022. Esta ampliación marcó un hito en la protección social de las familias con hijos en los Estados Unidos.

La ampliación se estructuró de modo que se garantizara que los niños que antes habían quedado excluidos para poder percibir la totalidad del crédito, debido a que sus familias no ganaban lo suficiente para tener derecho a ella, estuvieran plenamente incluidos, y también de modo que ninguna familia con ingresos más elevados perdiera los derechos anteriores. La nueva prestación máxima pasó a estar a disposición de las familias que tuvieran ingresos de hasta 150 000 dólares; para las familias con ingresos superiores a ese nivel, el valor del crédito disminuía gradualmente hasta el nivel de la prestación máxima disponible anteriormente en virtud de la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos. No obstante, esta ampliación tuvo un amplio alcance: el 90 por ciento de los niños del país tenían derecho a percibir la totalidad de la prestación del Crédito Fiscal por Hijo recién incrementada. Solo el 1 por ciento de los niños pertenecían a familias que ganaban demasiado como para tener derecho a percibir alguna prestación por este concepto.

Las familias de más de 60 millones de niños recibieron pagos mensuales del Crédito Fiscal por Hijo en el segundo semestre de 2021, la gran mayoría mediante ingresos directos en sus cuentas bancarias y el resto mediante cheques enviados por correo. El Servicio de Impuestos Internos tenía ya los datos de la inmensa mayoría de las familias, porque ya habían sido contribuyentes del impuesto sobre la renta, y se les abonaba la prestación automáticamente, sin necesidad de ningún registro o papeleo adicional. Para aquellos que no estaban en el sistema (hasta 4 millones de niños podían pertenecer a familias que corrían el riesgo de no recibir los pagos automáticamente (Cox *et al.* 2021)), el Servicio de Impuestos Internos creó una herramienta simplificada de declaración de impuestos y un portal

en línea para que pudieran acceder a las prestaciones que les correspondían. Tanto la Administración Biden como múltiples grupos comunitarios de todo el país pusieron en marcha campañas masivas de divulgación para informar a las familias que pasaron a tener derecho a percibir la prestación recientemente, y que no estaban conectadas al Servicio de Impuestos Internos, de la necesidad de solicitar el nuevo crédito, pero el plazo para hacerlo era muy ajustado, dado el corto periodo de menos de cuatro meses transcurrido entre la aprobación de la ley, en marzo de 2021, y el inicio de su ejecución por parte del Servicio de Impuestos Internos, en julio de 2021. Al parecer, según los datos disponibles (Hamilton *et al.* 2022), aunque la mayoría de los niños percibieron la prestación, una parte de los niños que cumplían los requisitos no las percibieron. Actualmente se sigue procurando llegar a esas familias con carácter retroactivo.

El Crédito Fiscal por Hijo ampliado se ideó sobre la base de los datos empíricos reunidos durante años (Garfinkel *et al.* 2016; National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine 2019; Shaefer *et al.* 2018) y se adaptaron características de diseño aplicadas en otros países. En particular, la prestación por hijo a cargo canadiense ayudó a sustentar tres aspectos importantes de la aplicación en los Estados Unidos (Collyer *et al.* 2020), que son: 1) la creación de una página de destino única sobre la prestación, childtaxcredit.gov (actualmente no está operativa), para que los posibles beneficiarios pudieran acceder más fácilmente a su prestación; 2) la entrega de los cheques el mismo día de cada mes para que las familias puedan planificar sus presupuestos de acuerdo con ello; y 3) la anotación en el ingreso directo y en los cheques con el nombre de la prestación para que los beneficiarios sepan qué concepto están recibiendo y que está destinado a sus hijos.

Efectos de la prestación por hijo a cargo ampliada

Se había previsto que el Crédito Fiscal por Hijo reduciría a casi la mitad la tasa anual de pobreza infantil en los Estados Unidos, y también que reduciría las desigualdades raciales. Y así fue. Según los datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, en 2021 la pobreza infantil se redujo a casi la mitad, alcanzando la tasa de pobreza infantil más baja registrada, así como la mayor reducción porcentual de la pobreza infantil de la que se tiene constancia. Cabe destacar en particular que, según la Oficina del Censo de los Estados Unidos, la reducción de la pobreza infantil fue impulsada por la ampliación del Crédito Fiscal por Hijo (Burns, Fox y Wilson 2022). El número de familias con

Las familias de más de 60 millones de niños recibieron pagos mensuales del Crédito Fiscal por Hijo.

Un Crédito Fiscal por Hijo mensual, permanente y disponible para casi todos los niños significaría que los niños de los Estados Unidos podrían disfrutar de derechos similares a los de los demás niños de la gran mayoría de los países de la OCDE.



hijos en situación de inseguridad alimentaria se redujo en más de una cuarta parte desde el establecimiento de la prestación mensual, y aumentó cuando las mensualidades dejaron de abonarse. Se observó que las familias gastaban la prestación en alimentos, vivienda y otras necesidades, como ropa y servicios de guardería y educativos para los niños. Las familias que tenían una mayor seguridad económica eran más propensas a destinar la prestación al ahorro que las que tenían menos dinero, pero aun así también indicaron que gastaban al menos una parte del crédito en alimentos y artículos de primera necesidad para los niños y el hogar. En general, en el periodo que se efectuaron los pagos mensuales, las familias tuvieron más posibilidades de hacer frente a los gastos corrientes; no solo compraban más alimentos, también eran alimentos más saludables; informaron de que sus saldos bancarios eran más elevados y tenían menos estrés financiero; y preferían los pagos mensuales a la habitual devolución de impuestos programada una vez al año. Según los datos estudiados, la prestación mensual no redujo la participación de los progenitores de los beneficiarios en el mercado de trabajo, y una parte de ellos la calificaron más bien como una ayuda al empleo (Ananat *et al.* 2022; Curran 2021).

Avances y retos recientes

La intención de los proponentes de la ampliación del Crédito Fiscal por Hijo de 2021 era que fuera una política permanente. Un Crédito Fiscal por Hijo mensual, permanente y disponible para casi todos los niños significaría que los niños de los Estados Unidos podrían disfrutar de derechos similares a los de los demás niños de la gran mayoría de los países de la OCDE, donde las PUH han sido durante mucho tiempo un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social⁵⁸. Como parte de la posterior propuesta legislativa conocida como *Build Back Better* (Reconstruir Mejor), destinada a reordenar ampliamente el sistema de protección social de los Estados Unidos a fin de prestar un mejor apoyo a los niños y las familias, el Crédito Fiscal por Hijo ampliado habría continuado durante un año más estableciendo de modo permanente el componente de reembolso completo, cuestión fundamental para garantizar que los niños que pertenecen a familias de ingresos bajos y moderados continuaran teniendo derecho a la prestación. El poder legislativo de los Estados Unidos es bicameral y, aunque la propuesta *Build Back Better* fue aprobada por la Cámara de Representantes, quedó paralizada en el Senado.

⁵⁸ Según un análisis de costos-beneficios de la Universidad de Columbia, una ampliación permanente reportaría un beneficio de 10 dólares por cada dólar gastado, sobre la base de las mejoras en la salud de los niños, el rendimiento educativo y los ingresos futuros, y reduciría los gastos en servicios de atención de salud, protección de la infancia y justicia penal (Garfinkel *et al.* 2022).

Después de la ampliación temporal del Crédito Fiscal por Hijo a nivel federal, y dada la situación de vacío tras su expiración, algunos estados han empezado a tomar medidas. En particular, están aprobando sus propios créditos fiscales por hijo de ámbito estatal que, por primera vez, proporcionan la prestación completa a los niños más pobres. Estas políticas varían en cuanto a la cuantía de las prestaciones, la duración y los rangos de reducción progresiva. Algunas son temporales y otras se han aprobado como leyes permanentes. De esas políticas, la más generosa es el nuevo Crédito Fiscal por Hijos Pequeños (*Young Child Tax Credit*) de Vermont, que proporciona un crédito fiscal anual de 1 000 dólares por hijo a todos los niños del estado pertenecientes a familias con ingresos de hasta 125 000 dólares⁵⁹. Estos avances a nivel de los estados representan un progreso importante, pero las prestaciones se abonan anualmente en lugar de todos los meses y, al menos hasta la fecha, la cuantía de la mayoría de los créditos de los estados todavía no se acerca a los valores más generosos que se abonaron cuando se aplicaban las medidas federales de ampliación temporal.

Lecciones políticas extraídas hasta la fecha

Durante un breve periodo de 2021 estuvo en vigor en los Estados Unidos una PCUH sujeta a comprobación de los recursos, uniéndose así a los demás países de la OCDE en el establecimiento de una prestación regular destinada a los niños, que adoptó la forma de un Crédito Fiscal por Hijo ampliado y, según el conjunto de datos disponibles hasta la fecha, fue un éxito político de enormes proporciones. Ese régimen también fue muy bien acogido por los beneficiarios y recibió pocas críticas del público en general, que es una cuestión importante. También es necesario señalar que el Crédito Fiscal por Hijo ampliado apenas tuvo tiempo de arraigar, ya que no duró lo suficiente como para convertirse en un elemento permanente de la política social de los Estados Unidos, y muchas familias expresaron su decepción y desilusión cuando la prestación fue retirada.

Dadas las sólidas pruebas de su éxito y su amplio apoyo mientras estuvo en vigor, están dadas las condiciones para que vuelva a aplicarse en el futuro, pero si eso ocurrirá en los próximos meses o más adelante solo el tiempo lo dirá.

⁵⁹ Del mismo modo que lo que sucede con el Crédito Fiscal por Hijo de ámbito federal, los niños indocumentados que pertenecen a familias inmigrantes no tienen derecho a percibir el Crédito Fiscal por Hijo de Vermont.

Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2022. "Emergencia en Ucrania." Ginebra. <https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-ucrania>.
- Agencia Nacional de Noticias del Kirguistán. 2021. "Kyrgyzstan Adopts National Development Program until 2026". Biskek. <http://en.kabar.kg/news/kyrgyzstan-adopts-national-development-program-until-2026/>.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2022a. "Perfiles nacionales: Corea, República de" Ginebra. <https://www1.issa.int/es/node/195543?country=893>.
- . 2022b. "Perfiles nacionales: Polonia" Ginebra. <https://www1.issa.int/es/node/195543?country=949>.
- . 2022c. "Perfiles nacionales: Túnez" Ginebra. <https://www1.issa.int/es/node/195543?country=993>.
- . 2022d. "Regímenes de seguridad social en el mundo: Perfiles nacionales" Ginebra. <https://www1.issa.int/es/databases/country-profiles>.
- Al-Ahmadi, Afrah Alawi y Samantha de Silva. 2018. *Delivering Social Protection in the Midst of Conflict and Crisis: The Case of Yemen*. Washington, DC: Banco Mundial. Documento de discusión. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/217071538405216183/pdf/130400-WP-PUBLIC-REVISED-P159053-SPJDiscussionPaperOctDeliveringSocialProtectionintheMidstofConflictandCrisisTheCaseofYemen.pdf>.
- Alfers, Laura. 2016. "Our Children Do Not Get the Attention They Deserve": A Synthesis of Research Findings on Women Informal Workers and Child Care from Six Membership-Based Organizations. Durban: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Alfers-Child-Care-Initiative-Full-Report.pdf> (resumen en español: Resumen de los resultados del estudio sobre las trabajadoras en empleo informal y el cuidado infantil en seis organizaciones con base de miembros trabajadores pobres. <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Alfers-Child-Care-Initiative-Summary-Report-Spanish.pdf>).
- Alston, Philip. 2020. "Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020" <https://www.ohchr.org/es/2020/02/statement-professor-philip-alston-united-nations-special-rapporteur-extreme-poverty-and>.
- Amnistía Internacional. 2021. *Xenophobic Machines: Discrimination through Unregulated Use of Algorithms in the Dutch Childcare Benefits Scandal*. Londres. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/en/>.
- Ananat, Elizabeth, Benjamin Glasner, Christal Hamilton y Zachary Parolin. 2022. "Effects of the Expanded Child Tax Credit on Employment Outcomes: Evidence from Real-World Data from April to December 2021" Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Working Paper 29823. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29823/w29823.pdf.
- Andersen, Kate, Ruth Patrick y Aaron Reeves. 2022. "Needs Matter: How the Two-Child Limit and the Benefit Cap Harm Children" Briefing Paper, Larger Families Project. <https://cdn.sanity.io/files/66yos3po/production/17bea976b075f5ef6ba6fdf9b6018150a5ae4367.docx?dl=>.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina). 2022. "Hijas e Hijos" Buenos Aires. <https://www.anses.gob.ar/hijas-e-hijos>.
- Banco Mundial. 2022. "Tunisia's Economic Update – April 2022" <https://www.worldbank.org/en/country/tunisia/publication/economic-update-april-2022>.
- Barrantes, Alexandra. 2019. "Universal Child Benefits and the Need for Disability- and Equity-Sensitive Social Protection" Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/universal-child-benefits-and-the-need-for-disability-and-equity-sensitive-social-protection/>.

- Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Valentina Barca, Georgina Sturge, Tanja Schmidt y Luca Pellerano. 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. <https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf>.
- . 2019. "The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-Income Countries" *Journal of Social Policy* 48 (3): 569–594. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000715>.
- Bayarsaikhan, Dorjsuren, Lou Tessier y Aviva Ron. 2022. "Universal Health Coverage and Social Health Protection: Policy Relevance to Health System Financing Reforms" *Revista Internacional de Seguridad Social* 75 (2): 75–95. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/issr.12295>.
- Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos. 2022. "Italy: Single and Universal Allowance for Dependent Children Established" Washington, DC: Library of Congress. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-02-06/italy-single-and-universal-allowance-for-dependent-children-established/>.
- Bierbaum, Mira, y Michael Cichon. 2019. *Costing of a Package of Family-Friendly Transfers and Services to Advance Gender Equality and Women's Empowerment: An Introduction to the Calculations and Results*. Nueva York: ONU-Mujeres. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-Family-friendly-transfers-services-to-advance-gender-equality-womens-empowerment-en.pdf>.
- Bierbaum, Mira, y Valérie Schmitt. 2022. *Investing More in Universal Social Protection: Filling the Financing Gap through Domestic Resource Mobilization and International Support and Coordination*. Documento de Trabajo de la OIT 44. Ginebra: OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_834194.pdf.
- Bloch, Carolina, Houda Chahed, Fabio Soares y Sergei Soares. No publicado. "Programme de protection sociale en faveur des enfants en Tunisie: la strategie de mise en place". Documento interno del UNICEF.
- Borodchuck, Nataliya, e Ian Orton. 2019. *Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Ukraine*. Nueva York: UNICEF. <https://www.unicef.org/media/70481/file/UKR-case-study-2020.pdf>.
- Botelho, Vinicius, Fernando Veloso y Marcos Mendes. 2021. "Auxílio Brasil: avaliação do desenho e possíveis impactos" JOTA Info. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/auxilio-brasil-avaliacao-do-desenho-e-possiveis-impactos-15122021>.
- Burns, Kalee, Liana Fox y Danielle Wilson. 2022. "Expansions to Child Tax Credit Contributed to 46% Decline in Child Poverty Since 2020" Washington, DC: Oficina del Censo de los Estados Unidos. <https://www.census.gov/library/stories/2022/09/record-drop-in-child-poverty.html>.
- Cantillon, Bea, Yekaterina Chzhen, Sudhanshu Handa y Brian Nolan, eds. 2017. *Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries*. Oxford: UNICEF y Oxford University Press.
- Carraro, Alessandro, Maja Gavrilovic, Marija Novkovic, Stevan Stanic y Danilo Smolovic. 2020. *Multidimensional Child Poverty in Montenegro: Understanding the Complex Realities of Children in Poverty Using a Mixed-Method Approach*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF y UNICEF Montenegro. <https://www.unicef.org/montenegro/media/17696/file/UNICEF%20-%20MODA%20ENG%20-%20web.pdf.pdf>.
- Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. 2022. *Places and Spaces: Environments and Children's Well-Being*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF Report Card n.º 17 de Innocenti. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/RC17-EN_Places-and-Spaces_Environments-and-childrens-well-being_Report-Card-17.pdf (resumen en español: *Lugares y espacios: Entornos y bienestar infantil*. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/RC17-ES_resumen-lugares-y-espacios-entornos-y-bienestar-infantil.pdf).
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2020. "El desafío social en tiempos del COVID-19" Santiago. Informe Especial. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y.
- . 2022. "Becas para el Bienestar Benito Juárez (2019–)" CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=175>.

- CESAP (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico). 2021. *Mongolia's Child Money Programme: Results from ESCAP's Social Protection Simulation Tool*. Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico. Documento de política. Santiago. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/Results%20from%20ESCAP%27s%20Social%20Protection%20Simulation%20Tool_CMP_Mongolia.pdf.
- China Daily. 2021. "More than Money Needed to Help Families Grow" (8 de septiembre). <https://www.chinadaily.com.cn/a/202108/09/WS6110644ba310efa1bd66773b.html>.
- Ciclo CMAP (Consejo de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas, Comité de Seguimiento y Evaluación de los Gastos Directos).
2020. *Relatório de Avaliação: Transferência de Renda Diretamente Às Famílias Em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza*. Brasília. https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2020-pbf.pdf.
- CIP-CI (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo). 2018. "Non-Contributory Social Protection through a Child and Equity Lens in Tunisia". One Pager. Brasília. https://ipcig.org/pub/eng/OP407_Non_contributory_social_protection_through_a_child_and_equity_lens_in_Tunisia.pdf.
- CLEISS (Centro de Relaciones Europeas e Internacionales de Seguridad Social). 2022. "Le régime tunisien de sécurité sociale (salariés)". París. https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_tunisie_salaries.html#pf.
- Collyer, Sophie, Megan A. Curran, Irwin Garfinkel, David Harris, Mark Stabile, Jane Waldfogel y Christopher Wimer. 2020. "What a Child Allowance Like Canada's Would Do for Child Poverty in America". The Century Foundation. <https://tcf.org/content/report/what-a-child-allowance-like-canadas-would-do-for-child-poverty-in-america/>.
- Collyer, Sophie, David Harris y Christopher Wimer. 2019. "Left Behind: The One-Third of Children in Families Who Earn Too Little to Get the Full Child Tax Credit". Nueva York: Columbia University, Center on Poverty and Social Policy. Poverty & Social Policy Brief 3(6). <https://static1.squarespace.com/static/610831a16c95260dbd68934a/t/61154a19cce7cb59f8660690/1628785178307/Who-Is-Left-Behind-in-the-Federal-CTC-CPSP-2019.pdf>.
- Comisión Europea. 2022a. "Poland: Parliament Adopts Law on Assistance to Ukrainian Refugees". European Website on Integration. https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-parliament-adopts-law-assistance-ukrainian-refugees_fr.
- . 2022b. "Temporary Protection". Migration and Home Affairs. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en.
- Congreso de los Estados Unidos. (2022). *Congressional Record: Proceedings and Debates of the 117th Congress, Second Session [Vol. 168, No 198—Book III]*. <https://www.congress.gov/117/crec/2022/12/20/168/198/CREC-2022-12-20-pt2-PgS8553-2.pdf>.
- Congressional Research Service. 2021. *The Child Tax Credit: Temporary Expansion for 2021 Under the American Rescue Plan Act of 2021 (ARPA; P.L. 117-2)*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11613>.
- Cookson, Tara Patricia. 2018. *Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. Oakland, CA: University of California Press.
- Corbanese, Valli, y Gianni Rosas. 2020. *Protection and Assistance of Victims of Labour Exploitation: A Comparative Analysis*. Roma: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—ilo-rome/documents/publication/wcms_763387.pdf.
- Cox, Kris, Roxy Caines, Arloc Sherman y Dottie Rosenbaum. 2021. "State and Local Child Tax Credit Outreach Needed to Help Lift Hardest-to-Reach Children Out of Poverty". Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities. <https://www.cbpp.org/research/federal-tax/state-and-local-child-tax-credit-outreach-needed-to-help-lift-hardest-to-reach>.
- Creamer, John, Emily A. Shrider, Kalee Burns y Frances Chen. 2022. *Poverty in the United States: 2021*. Washington, DC: Oficina del Censo de los Estados Unidos. <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2022/demo/p60-277.pdf>.
- CRES. 2017. *Évaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie: Pour optimiser le ciblage des pauvres et freiner l'avancée de l'informalité*. Túnez: Centro de Estudios e Investigaciones Sociales. http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/Rapport_CRES_mai_2017.pdf.

- . 2019. *Études de Faisabilité des Garanties du Socle National de Protection Sociale*. Túnez: Ministerio de Asuntos Sociales, Centro de Estudios e Investigaciones Sociales. http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/resume-socle-final.pdf.
- CRES y UNICEF. 2019. *La garantie d'une allocation pour enfants en Tunisie: Faisabilité, coût, impact et financement*. Túnez: Centro de Estudios e Investigaciones Sociales y UNICEF. <https://www.unicef.org/tunisia/media/2476/file/La-garantie-dune-allocation-pour-enfants-en-Tunisie-2019.pdf>.
- Cuesta, José, Abdel Rahmen El-Lahya y Gabriel Lara Ibarra. 2015. "The Socioeconomic Impacts of Energy Reform in Tunisia: A Simulation Approach." Washington, DC: Banco Mundial. Documento de trabajo. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22186>.
- Curran, Megan A. 2021. "Research Roundup of the Expanded Child Tax Credit: The First 6 Months." Nueva York: Columbia University, Center on Poverty and Social Policy. Policy Report. <https://www.povertycenter.columbia.edu/publication/child-tax-credit/research-roundup>.
- Damoah, Kaku Attach, Frank Otchere y Dominic Richardson. 2021. *Economic Crisis and Child Well-Being in the West and Central Africa Region*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Economic-crisis-and-child-wellbeing-WCA.pdf>.
- Davis, Benjamin, Sudhanshu Handa, Nicola Hypher, Natalia Winder Rossi, Paul Winters y Jennifer Yablonski, eds. 2016. *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa*. Oxford: FAO, UNICEF y Oxford University Press. <https://www.fao.org/3/i5157e/i5157e.pdf>.
- De Schutter, Olivier. 2020. *Looking Back to Look Ahead: A Rights-Based Approach to Social Protection in the Post-COVID-19 Economic Recovery*. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Ginebra: Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf> (resumen ejecutivo en español: *Volver la vista atrás para mirar hacia delante: un enfoque de derechos humanos para la protección social en la recuperación económica postCOVID-19*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Poverty/Executive-summary-SP.pdf>).
- Development Pathways. 2018. "Mongolia and Kyrgyzstan Lose out in Their Struggle with the IMF over the Targeting of Child Benefits." Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/mongolia-kyrgyzsg-childbenefits/>.
- Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar y Hazel Elizondo-Barboza. 2020. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond." Ginebra: OIT. Documento de trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.
- Eckstein, Alice. 2022. "Cash Transfers and Vulnerable Populations: Understanding Pandemic-Era Interventions Through a Modern Slavery Prevention Lens." Delta 8.7. <https://delta87.org/2022/03/cash-transfers-vulnerable-populations-understanding-pandemic-era-interventions-modern-slavery-prevention-lens/>.
- Eurostat. 2021. "1 in 4 Children in the EU at Risk of Poverty or Social Exclusion." Luxemburgo. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211028-1>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2022. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022: Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*. Roma. <https://www.fao.org/3/cc0639es/cc0639es.pdf>.
- FAO, IFPRI y PMA. 2022. *2022 Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions*. Roma: FAO. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb9997en/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2017. "IMF Executive Board Approves Financial Arrangements for Mongolia." Comunicado de prensa. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/05/24/17193-imf-executive-board-approves-financial-arrangement-for-mongolia>.
- . 2020. "Managing the Impact on Households: Assessing Universal Transfers (UT)." Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, Fiscal Affairs. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-managing-the-impact-on-households-assessing-universal-transfers.ashx>.
- . 2022. *People's Republic of China: 2021 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the People's Republic of China*. Country Report No. 2022/021. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1CHNEA2022001.ashx>.

- Fultz, Elaine. 2011. *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada and Japan*. Washington, DC: Institute for Women's Policy Research. https://iwpr.org/wp-content/uploads/2020/12/D497_Fultz.pdf.
- Fultz, Elaine, y John Francis. 2013. *Cash Transfer Programmes, Poverty Reduction and Empowerment of Women: A Comparative Analysis – Experiences from Brazil, Chile, India, Mexico and South Africa*. Ginebra: OIT. Documento de trabajo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gender/documents/publication/wcms_233599.pdf.
- Garfinkel, Irwin, David Harris, Jane Waldfogel y Christopher Wimer. 2016. *Doing More for Our Children: Modeling a Universal Child Allowance or More Generous Child Tax Credit*. Nueva York: The Century Foundation, Bernard L. Schwartz Rediscovering Government Initiative. https://production-tcf.imgix.net/app/uploads/2016/03/16013632/DoingMoreForOurChildren_Final.pdf.
- Garfinkel, Irwin, Laurel Sariscsany, Elizabeth Ananat, Sophie M. Collyer, Robert Paul Hartley, Buyi Wang y Christopher Wimer. 2022. “The Benefits and Costs of a U.S. Child Allowance.” https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29854/w29854.pdf.
- Gentilini, Ugo. 2022. *Cash Transfers in Pandemic Times: Evidence, Practices, and Implications from the Largest Scale Up in History*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099800007112236655/pdf/P17658505ca3820930a254018e229a30bf8.pdf>.
- Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini y Ruslan Yemtsov. 2020. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32677>.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, Hrishikesh TMM Iyengar, Yuko Okamura, John Austin Downes, Pamela Dale, Michael Weber, David Newhouse, Claudia Rodríguez Alas, Mareeha Kamran. 2022a. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, DC: Banco Mundial. “Living paper” version 16. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33635/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures.pdf?sequence=27&isAllowed=y>.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, Hrishikesh TMM Iyengar, Yuko Okamura, Emilio Raul Urteaga, Giorgia Valleriani, Jimmy Vulembera Muhindo y Sheraz Aziz. 2022b. *Tracking Global Social Protection Responses to Price Shocks (Living Paper v. 1)*. Washington, DC: Banco Mundial. Documento de trabajo. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37441>.
- Gentilini, Ugo, Hrishikesh TMM, Iyengar, Yuko Okamura, Emilio Raul Urteaga, Giorgia Valleriani, Jimmy Vulembera Muhindo y Sheraz Aziz. 2022. *Tracking Social Protection Responses to Displacement in Ukraine and Other Countries*. Washington, DC: Banco Mundial. Documento de trabajo 2209. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099120006272232396/pdf/P1765850ac0a510f8087ab06e08c1cc016e.pdf>.
- Gobierno de Alemania. 2022. “Family and Child.” Ministerio Federal del Interior y para la Comunidad. <https://www.germany4ukraine.de/hilfeportal-en/family-and-child>.
- Gobierno de la Argentina. 2022. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-sss-bess-aaff-202203.xlsx>.
- Gobierno del Canadá. 2022. “Ukraine Immigration Measures: Financial Assistance.” <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures/settlement/get-financial-assistance.html>.
- Gobierno de Escocia. 2022a. “Scottish Child Payment: How It Works.” <https://www.mygov.scot/scottish-child-payment>.
- . 2022b. *Scottish Child Payment: High Level Statistics to 31 March 2022*. Social Security Scotland Statistics. <https://www.socialsecurity.gov.scot/asset-storage/production/downloads/Scottish-Child-Payment-publication-May-2022.pdf>.
- Gobierno de España. 2021. “Estos serán los importes del Ingreso Mínimo Vital en 2022.” Revista de la Seguridad Social. <https://revista.seg-social.es/-/estos-ser%C3%A1n-los-importes-del-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-en-2022>.
- Gobierno de la India. 2021. “PM CARES for Children Scheme – Brief.” <https://wcd.nic.in/sites/default/files/PM-cares.pdf>.
- Gobierno de Kenya. 2020. *Baseline Survey Report of Kenya's Inua Jamii 70 Years and Above Cash Transfer Programme*. Ministerio de Trabajo y Protección Social, Oficina Nacional de Estadística de Kenya, HelpAge International, PMA, OIT y UNICEF. https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Baseline%20Survey%20Report%20of%20Kenya%E2%80%99s%20Inua%20Jamii%2070%20Years%20and%20Above%20Cash%20Transfer%20Programme.pdf.

- Gobierno de Letonia. 2022. "Procedure for Granting and Disbursement of State Benefits and Pensions to Ukrainian Civilians Residing in Latvia." https://www.vsaa.gov.lv/lv/jaunums/valsts-pabalstu-un-pensiju-pieskirsanas-un-izmaksas-kartiba-ukrainas-civiliedzivotajiem-kuri-uzturas-latvija-poryadok-priznachennya-ta-viplati-derzhavnoi-dopomogi-ta-pensii-civilnim-zhitelyam-ukraini-yaki-prozhivayut-u-latvii?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.ukraine-latvia.com%2F.
- Gobierno de Lituania. 2022. "Išmokos vaikams (išmokos kūdikio besilaukiančioms moterims, vaikus auginantiems tėvams)." <https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/seima-ir-vaikai/socialine-parama-seimoms-ir-vaikams/ismokos-vaikams-ismokos-kudikio-besilaukiancioms-moterims-vaikus-auginantiems-tevams>.
- Gobierno de México. 2020. "Noticias del Congreso – DOF publica decreto que eleva a rango constitucional programas sociales" Canal del Congreso. https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13201/DOF_publica_decreto_que_eleva_a_rango_cnstitucional_programas_sociales.
- . 2022. *Cuarto Informe de Gobierno 2021–2022*. Ciudad de México. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf>.
- Gobierno de Mongolia. 2022. "Ministry of Labour and Social Protection." <https://mlsp.gov.mn/report/list/25>.
- Gobierno de los Países Bajos. 2020. "Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag". Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-1.html#ID-941305-d36e192>.
- . 2021. "Belastingdienst scheldt schulden van gedupeerde ouders kwijt" <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/18/belastingdienst-scheldt-schulden-van-gedupeerde-ouders-kwijt>.
- Gobierno de Polonia. 2021. "Important Changes for Families since January 2022". Ministerio de Familia y Política Social. <https://www.gov.pl/web/family/important-changes-for-families-since-january-2022>.
- Gobierno de Portugal. 2022. "Gratuitidade das creches avança em setembro". <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=gratuitidade-das-creches-avanca-em-setembro>.
- Gobierno del Reino Unido. 2022a. *Child Benefit Statistics: Annual Release, Data as at August 2021*. <https://www.gov.uk/government/statistics/child-benefit-statistics-annual-release-august-2021/child-benefit-statistics-annual-release-data-as-at-august-2021#:~:text=HMRC%20Press%20Office-,Main%20points,compared%20to%20a%20year%20earlier>.
- . 2022b. *Modern Slavery: Statutory Guidance for England and Wales (under S49 of the Modern Slavery Act 2015) and Non-Statutory Guidance for Scotland and Northern Ireland*. Londres: Ministerio del Interior. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1087550/Modern_Slavery_Statutory_Guidance_EW_Non-Statutory_Guidance_SNI_v2.10_FINAL_.pdf.
- . 2022c. "Universal Credit and Child Tax Credit Claimants: Statistics Related to the Policy to Provide Support for a Maximum of 2 Children, April 2022" <https://www.gov.uk/government/statistics/universal-credit-and-child-tax-credit-claimants-statistics-related-to-the-policy-to-provide-support-for-a-maximum-of-2-children-april-2022/universal-credit-and-child-tax-credit-claimants-statistics-related-to-the-policy-to-provide-support-for-a-maximum-of-2-children-april-2022>.
- Gobierno de la República de Corea. 2022. "Seven-Year-Olds Now Eligible to Receive Child Benefits, Starting in April". Sejong: Ministerio de Salud y Bienestar. Comunicado de prensa. https://www.mohw.go.kr/eng/nw/nw0101vw.jsp?PAR_MENU_ID=1007&MENU_ID=100701&page=1&CONT_SEQ=371323.
- Gobierno de Somalia. 2020. "Baxnaano – National Safety Net Programme". Mogadiscio: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <https://baxnaano.so/>.
- Gobierno del Uruguay. 2022a. "Medidas 2022: Eliminación de tope de ingresos para mantener Asignaciones Familiares – Plan de Equidad". Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/medidas-2022>.
- . 2022b. "Mides incrementa prestaciones a hogares vulnerables con foco en primera infancia". Uruguay Presidencia. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-incrementa-prestaciones-hogares-vulnerables-foco-primera-infancia>.
- Gobierno de Uttar Pradesh. 2022. "Mukhyamantri Kanya Sumangla Yojana". Departamento de Desarrollo de las Mujeres y los Niños. https://mkysy.up.gov.in/women_welfare/citizen/guest_login.php.

- Gómez, Katya Rodríguez. 2020. "De Progresá—Oportunidades—Prospera a las Becas Benito Juárez: un análisis preliminar de los cambios en la política social en el sexenio 2018–2024 en México". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 9 (17): 81–91.
- Gray Molina, George, y Eduardo Ortiz-Juárez. 2020. *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. PNUD. Informe técnico. <https://www.undp.org/library/dfs-temporary-basic-income-tbi>.
- Grosh, Margaret, Philippe Leite, Matthew Wai-Poi y Emil Tesliuc. 2022. *Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37228>.
- Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social. 2011. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet. Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*. Ginebra: OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_176521.pdf.
- Hamilton, Leah, Stephen Roll, Mathieu Despard, Elaine Maag, Yung Chun, Laura Brugger y Michal Grinstein-Weiss. 2022. *The Impacts of the 2021 Expanded Child Tax Credit on Family Employment, Nutrition, and Financial Well-Being: Findings from the Social Policy Institute's Child Tax Credit Panel (Wave 2)*. Washington, DC: Brookings. <https://www.brookings.edu/research/the-impacts-of-the-2021-expanded-child-tax-credit-on-family-employment-nutrition-and-financial-well-being/>.
- Harman, Luke, Chad Anderson, Nicholas Anderson, Fiala Oliver y Yolande Wright. 2020. *A Foundation to End Child Poverty: How Universal Child Benefits Can Build a Fairer, More Inclusive and Resilient Future*. Londres: Save the Children International. https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18331/pdf/a_foundation_to_end_child_poverty_full_report_english.pdf.
- Heckman, James J. 2007. *The Economics, Technology and Neuroscience of Human Capability Formation*. Bonn: Institute for the Study of Labor. IZA Discussion Paper 2875. <https://papers.ssrn.com/abstract=999371>.
- Heckman, James J., y Dimitriy V. Masterov. 2007. *The Productivity Argument for Investing in Young Children*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 13016. <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/13016.html>.
- Howard, Neil. 2019. "Universal Basic Income: A Way through the Storm?". openDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/universal-basic-income-way-through-storm/>.
- Hunter, Wendy, Leila Patel y Natasha Borges Sugiyama. 2021. "How Family and Child Cash Transfers Can Empower Women: Comparative Lessons from Brazil and South Africa". *Global Social Policy* 21(2): 258–277. <https://doi.org/10.1177/1468018120981421>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2022. "Proyecciones y estimaciones". Buenos Aires: INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-24>.
- Johnson, Paul, Robert Joyce, Peter Levell y Tom Waters. 2022. "The Long Squeeze: Rising Inflation and the Current Government Support Package". Londres, Institute for Fiscal Studies. <https://ifs.org.uk/articles/long-squeeze-rising-inflation-and-current-government-support-package>.
- Joseph Rowntree Foundation. 2022. "UK Poverty 2022: The Essential Guide to Understanding Poverty in the UK". York. <https://www.jrf.org.uk/report/uk-poverty-2022>.
- Kidd, Sarina D. 2022. *Smoke and Mirrors: The Role of World Bank and IMF in Shaping Social Security Policy in the MENA Region*. Development Pathways. Working Paper. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2022/04/ISSPF-Smoke-and-Mirrors-IFIs-270422-compressed_1.pdf.
- Kidd, Stephen. 2019. *The Demise of Mexico's Prospera Programme: A Tragedy Foretold*. Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/the-demise-of-mexicos-prospera-programme-a-tragedy-foretold/>.
- Kidd, Stephen, y Diloá Athias. 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection*. Uppsala: Act Church of Sweden, and Development Pathways. Working Paper. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/03/Hit-and-miss-long-report.pdf>.
- Kidd, Stephen, Diloá Athias y Anh Tran. 2020. *Addressing the COVID-19 Economic Crisis in Asia through Social Protection*. PNUD, Asia-Pacific Economist Network. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/05/Social-Protection-and-Covid-19-in-Asia.pdf>.

- . 2021. *Universal Child Benefits: Transforming the Lives of Children across South Asia*. Katmandú: Oficina Regional para Asia Meridional del UNICEF. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/03/UNICEF-South-Asia-Paper-2021.pdf>.
- Kidd, Stephen, Björn Gelders, and Diloá Bailey-Athias. 2017. *Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism*. Ginebra: OIT y Development Pathways. ESS – Working Paper 56. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDFaction?ressource.ressourceId=54248>.
- Kidd, Stephen, Louise Moreira Daniels, Björn Gelders, Diloá Athias y Madeleine Cretney. 2020. *Investing in the Future: A Universal Benefit for Sri Lanka's Children*. Colombo: UNICEF. UNICEF Sri Lanka Working Paper. <https://www.unicef.org/srilanka/sites/unicef.org.srilanka/files/2020-06/UNICEF%20UCB%20Sri%20Lanka%20online.pdf>.
- Lazutka, Romas, Arunas Poviliunas y Laima Zalimiene. 2019. "Lithuania Introduces a Universal Child Benefit to Tackle Child Poverty". Comisión Europea, Red Europea de Política Social. ESPN Flash Report. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20686&langId=en>.
- Lindert, Peter H. 2009. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Volume 1: The Story*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/growing-public/EAF17EB3BDFB5A6568930DBEC2CD1218>.
- McClanahan, Shea y Alexandra Barrantes. 2021. "Los derechos de los trabajadores y los derechos humanos: Resolver las tensiones históricas con una agenda de seguridad social de varios pilares". *Revista Internacional de Investigación Sindical* 10 (1–2). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—actrav/documents/publication/wcms_830051.pdf.
- McClanahan, Shea, y Björn Gelders. 2019. *Assessing the Potential for Multi-Tiered Child Benefits in Viet Nam*. Ginebra: OIT. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2019/11/ILO-Multi-tiered.pdf>.
- Molyneux, Maxine. 2007. *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?* Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. <https://www.files.ethz.ch/isn/45959/001.pdf>.
- MONSTAT. 2019. *Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) 2018*. Podgorica: Oficina de Estadística de Montenegro. https://www.monstat.org/userfiles/file/anketa%20o%20dohotku/RELEASE_Survey_on_Income_and_Living_Conditions_EU-SILC_2018.pdf.
- . 2022. *The Estimate of Number of Population and Demographic Indicators*. Podgorica: Oficina de Estadística de Montenegro. <http://www.monstat.org/uploads/files/demografija/procjene/2021/Estimation%20of%20population%20and%20basic%20demographic%20indicators.pdf>.
- Moussié, Rachel. 2016. *Movilización de las mujeres en empleo informal por el cuidado infantil*. Durban: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Moussie%CC%81-Mobilizing-for-Child-Care-Spanish.pdf>.
- Moyer, Jonathan D., David Bohl, Taylor Hanna, Brendan R. Mapes y Mickey Rafa. 2019. *Assessing the Impact of War on Development in Yemen*. Yemen: Universidad de Denver y PNUD. <https://yemen.un.org/sites/default/files/2019-09/Assessing%20the%20Impact%20of%20War%20on%20Development%20in%20Yemen.pdf>.
- Mukhyamantri (CM) Kanya Utthan Yojana. 2022. "Mukhyamantri Kanya Utthan Yojana in Bihar 2022." PM Jan Dhan Yojana. <https://pmjandhanyojana.co.in/mukhyamantri-kanya-utthan-scheme-bihar/>.
- Muñoz Boudet, Ana María, Paola Buitrago, Benedicte Leroy De La Briere, David Newhouse, Eliana Rubiano Matulevich, Kinnon Scott y Pablo Suárez-Becerra. 2018. *Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Life-Cycle: A Global Perspective*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. Policy Research Working Paper 8360. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29426/WPS8360.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Muñoz Boudet, Ana María, Patti Petesch, Carolyn Turk y A. Thumala. 2012. *On Norms and Agency: Conversations about Gender Equality with Women and Men in 20 Countries*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/234151468324057689/On-norms-and-agency-conversations-about-gender-equality-with-women-and-men-in-20-countries>.
- Naciones Unidas. 2019. *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: Estados de bienestar digital y derechos humanos (A/74/493)*. Nueva York. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/312/16/PDF/N1931216.pdf?OpenElement>.

- . 2021. *Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General*. Nueva York. <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>.
- . 2022. “Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions: High-Level Summary.” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/genericdocument/wcms_855475.pdf.
- Nasan-Ulzii, Enkhhasan, e Ian Orton. 2019. *Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Mongolia*. Nueva York: UNICEF. <https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2019. *A Roadmap to Reducing Child Poverty*. Washington, DC: National Academies Press. Consensus Study Report. <https://www.nap.edu/read/25246/chapter/1>.
- Obinger, Herbert. 2021. “Social Expenditure and Welfare State Financing.” En *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por Daniel Béland, Stephan Leibfried, Kimberly J. Morgan, Herbert Obinger y Christopher Pierson, 2ª edición. Oxford y Nueva York: Oxford University Press. <https://academic.oup.com/edited-volume/41629>.
- Obinger, Herbert, Peter Starke, Julia Moser, Claudia Bogedan, Edith Gindulis y Stephan Leibfried. 2010. *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199296323.003.0006>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2009. *Doing Better for Children*. París. <https://www.oecd.org/social/family/doingbetterforchildren.htm> (resumen en español: *Una vida mejor para los niños*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264059344-sum-es.pdf?expires=1689183831&id=id&accname=guest&checksum=89D2D2EFEB1256281EBD8BD6BA3CE55>).
- . 2016. *Parental Leave: Where Are the Fathers?* París. <https://www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>.
- . 2021. *Public Spending on Family Benefits*. OECD Family Database. París. https://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf.
- . 2022a. OECD Family Database. <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>.
- . 2022b. *States of Fragility 2022*. París: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility_fa5a6770-en.
- ODI y UNICEF. 2020. *Universal Child Benefits: Policy Issues and Options*. Londres y Nueva York: Overseas Development Institute y UNICEF. <https://www.unicef.org/media/72916/file/UCB-ODI-UNICEF-Report-2020.pdf>.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos. 2022. “Expansions to Child Tax Credit Contributed to 46% Decline in Child Poverty Since 2020.” Washington, DC. <https://www.census.gov/library/stories/2022/09/record-drop-in-child-poverty.html>.
- OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho: Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa – Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución). Informe III (Parte 1B)*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_152598.pdf.
- . 2013. *Informe mundial sobre trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—ipecc/documents/publication/wcms_178449.pdf.
- . 2014. *World of Work Report 2014: Developing with Jobs*. Ginebra. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_243961.pdf (resumen ejecutivo en español: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014: El desarrollo a través del empleo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_243965.pdf).
- . 2015. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf.
- . 2016. *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/publication/wcms_483214.pdf.
- . 2020a. *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*. Nota de políticas. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=56833>.

- . 2020b. *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond*. Documento de trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.
- . 2020c. *Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19*. Nota de la OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=56829>.
- . 2020d. *Towards Universal Health Coverage: Social Health Protection Principles*. Nota de la OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=56009>.
- . 2021a. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020–2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor*. Informe de referencia de la OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_842103.pdf.
- . 2021b. *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience. Good Practices Guidebook*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=55728>.
- . 2021c. *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Key Lessons Learned from International Experience*. Nota de la OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_749482.pdf.
- . 2021d. *Resolución y Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), 109.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. ILC 109/Resolución III. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_806098.pdf.
- . 2021e. *Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-Contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond*. Nota de la OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=57143>.
- . 2022a. *Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo, décima edición: La recuperación del mercado de trabajo a escala mundial se ve dificultada por múltiples crisis*. Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/—publ/documents/briefingnote/wcms_859264.pdf.
- . 2022b. “Monitor de Protección Social: medidas anunciadas en todo el mundo”. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3426&lang=ES>.
- OIT y AFD (Agence Française de Développement). 2016. *Social Protection and Climate Change: How Has the Removal of Fuel Subsidies in Egypt Affected Its People and the Climate?* Ginebra. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDFaction?ressource.ressourceld=53569>.
- OIT y FAO. 2021. *Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*. Ginebra y Roma. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDFaction?id=57191>.
- OIT, FAO y UNICEF. 2022. *UN Collaboration on Social Protection: Reaching Consensus on How to Accelerate Social Protection Systems-Building*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=57768>.
- OIT e IDA (International Disability Alliance). 2019. “Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities”. OIT e International Disability Alliance. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=55473>.
- OIT, OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y Walk Free. 2022. *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*. Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_854733.pdf (resumen ejecutivo en español: *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—ipecc/documents/publication/wcms_854797.pdf).
- OIT y UNICEF. 2019. *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3. ILO–UNICEF Joint Report on Social Protection for Children*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_669336.pdf.
- . 2021. *Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*. Ginebra y Nueva York. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—ipecc/documents/publication/wcms_827418.pdf.
- . 2022. *El papel de la protección social en la eliminación del trabajo infantil: Examen de datos empíricos y repercusiones políticas*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—ipecc/documents/publication/wcms_845171.pdf.

- . De próxima publicación. *The Promise of Universal Child Benefits: Systems Strengthening to Optimize Child Well-Being*. Ginebra.
- OIT, UNICEF y PMA. 2022. *The Future of Social Protection in Libya*. Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. "Mejorar la supervivencia y el bienestar de los niños". Nota descriptiva. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/children-reducing-mortality>.
- OMS y Banco Mundial. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad 2011*. Ginebra y Washington, DC. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/75356>.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2017. *Making the SDGs Count for Women and Girls with Disabilities. Issue Brief*. Nueva York. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/6/issue-brief-making-the-sdgs-count-for-women-and-girls-with-disabilities>.
- . 2018. *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>.
- . 2021. "Four Facts You Need to Know about Gender and Poverty Today". UN-Women Data Hub. <https://data.unwomen.org/features/four-facts-you-need-know-about-gender-and-poverty-today>.
- ONU-Mujeres y PNUD. 2022. *Government Responses to COVID-19: Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil*. Nueva York. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-06/Government-responses-to-COVID-19-Lessons-on-gender-equality-for-a-world-in-turmoil-en.pdf>.
- OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) y PNUD. 2021. *Índice de Pobreza Multidimensional global 2021: Desvelar las disparidades de étnica, casta y género*. Nueva York: Oxford Poverty and Human Development Initiative y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/UNDP_OPHI_gMPI_2021_SPANISH.pdf.
- Ortiz, Isabel, y Matthew Cummins. 2012. *A Recovery for All: Rethinking Socio-Economic Policies for Children and Poor Households*. Nueva York: UNICEF. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2038764.
- . 2021. *Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021–25 and Alternative Pathways*. Working Paper. <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>.
- . 2022. *End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022–25*. Bruselas: Eurodad. https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3039/attachments/original/1664184662/Austerity_Ortiz_Cummins_FINAL_26-09.pdf.
- Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán Valverde, Taneem Muzaffar y Stefan Urban. 2019. *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. Ginebra: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55694>.
- Ortiz, Isabel, Fabio Durán Valverde, Karuna Pal, Christina Behrendt y Andrés Acuña-Ulate. 2017. *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*. Ginebra: OIT. ESS, documento de trabajo núm. 58. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54915>.
- Oxfam. 2022. *Las desigualdades matan: Se requieren medidas sin precedentes para acabar con el inaceptable aumento de las desigualdades por la COVID-19*. Oxford: Oxfam. Informe. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-es.pdf>.
- Perera, Camila, Shivit Bakrania, Alessandra Ipince, Zahrah Nesbitt-Ahmed, Oluwaseun Obasola, Dominic Richardson, Jorinde Van de Scheur y Ruichuan Yu. 2022. "Impact of Social Protection on Gender Equality in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review of Reviews". *Campbell Systematic Reviews* 18(2): e1240. <https://doi.org/10.1002/cl2.1240>.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt6wpqbc>.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos). *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020*. Roma. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000124411/download/?_ga=2.176033258.990364298.1689785125-2108723517.1689439356.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2021. *Informality and Social Protection in African Countries: A Forward-Looking Assessment of Contributory Schemes*. Nueva York. <https://www.undp.org/africa/publications/informality-and-social-protection-african-countries-forward-looking-assessment-contributory-schemes>.

- PNUD y ONU-Mujeres. 2020. "COVID-19 Global Gender Response Tracker Fact Sheets": <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/COVID-19-Global-Gender-Response-Tracker.html>.
- Raketić, Dragan, y Aleksandra Višnjić. 2022. *The Social Benefits Study for Priority Amendments to the Law on Social and Child Protection*. Podgorica: PNUD. <https://www.undp.org/montenegro/publications/social-benefits-study-priority-amendments-law-social-and-child-protection>.
- Razavi, Shahra. 2020. "What Does the UN Have to Say About Family Policy? Reflections on the ILO, UNICEF, and UN-Women". En *The Palgrave Handbook of Family Policy*, editado por Rense Nieuwenhuis y Wim Van Lancker, 87–115. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2_5.
- Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Valeria Nesterenko, Ian Orton, Celine Peyron Bista, Alvaro Ramos Chaves, Helmut Schwarzer, Maya Stern Plaza y Veronika Wodsak. 2022. "Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?" *Global Social Policy* 22(3). <https://doi.org/10.1177/14680181221121449>.
- República de Armenia. 2022. "In 2023 It Is Designed to Implement 16 Budgetary Programmes in the Sphere of Labour and Social Protection". Asamblea Nacional. http://www.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=17101&year=2022&month=07&day=12&lang=eng.
- República de Mozambique. 2019. "Mozambique's 'Cash & Care' Child Grant". <https://www.slideshare.net/TheTransferProject/mozambiques-cash-care-child-grant>.
- Richardson, Dominic. 2015. *Child Poverty and Family Policies in the OECD*. Bruselas: FPS Social Security. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2015/rbss-2015-1-richardson-fr.pdf>.
- Richardson, Dominic, David Harris y John Hudson. 2023. *Too Little Too Late: Public Spending in Low- and Middle-Income Countries*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. Documento de trabajo del Centro de Investigaciones Innocenti.
- Richardson, Dominic, Frank Otchere y Alberto Musatti. 2022. *Regional Research on the Effects of the Conflict and Sanctions on Child Poverty in Europe and Central Asia*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.
- Richardson, Dominic, Alessandro Carraro, Victor Cebotari, Anna Gromada y Gwyther Rees. 2020. *Supporting Families and Children Beyond COVID-19: Social Protection in High-Income Countries*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Supporting%20Families%20and%20Children%20Beyond%20COVID-19_Social%20protection%20in%20high-income%20countries.pdf.
- Richardson, Dominic, Victor Cebotari, Alessandro Carraro y Kaku Attah Damoah. 2020. *Supporting Families and Children Beyond COVID-19: Social Protection in Southern and Eastern Europe and Central Asia*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Supporting%20Families%20and%20Children%20beyond%20COVID-19%20Southern%20and%20Eastern%20Europe%20and%20Central%20Asia.pdf>.
- Richardson, Dominic, Esuna Dugarova, Daryl Higgins, Keiko Hirao, Despina Karamperidou, Zitha Mokomane y Mihaela Robila. 2020. *Families, Family Policy and the Sustainable Development Goals*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Families%20family%20policy%20and%20the%20SDGs.pdf>.
- Richardson, Dominic, David Harris, Shea McClanahan e Ian Orton. 2021. "Child Benefits in the US – for Children Here, There, and Everywhere". Development Pathways. <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/child-benefits-in-the-us-for-children-here-there-and-everywhere/>.
- Ring, Hannah, Victoria Rothbard, David Seidenfeld, Francesca Stuer y Kevin Kamto. 2020. *Programme Evaluation of the Conditional Cash Transfer for Education (CCTE) for Syrians and Other Refugees in Turkey: Final Evaluation Report*. Washington DC: American Institutes for Research. <https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?fileID=14802>.
- Rowley, Thomas, y Serhiy Guz. 2022. "Ukraine Passes Laws Wrecking Workers' Rights". openDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-draft-law-5371-workers-rights-war-russia/>.
- Rutkowski, Michal. 2020. "COVID-19 Reinforces the Case for Fundamental Reform of Our Social Protection Systems". Banco Mundial Blogs. <https://blogs.worldbank.org/jobs/covid-19-reinforces-case-fundamental-reform-our-social-protection-systems>.

- Sachs, Jeffrey D., Guillaume Lafortune, Christian Kroll, Grayson Fuller y Finn Woelm. 2022. *Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development: The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2022/2022-sustainable-development-report.pdf>.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación). 2021. "Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021–2024". Ciudad de México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639886&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0.
- Shaefer, H. Luke, Sophie Collyer, Greg Duncan, Kathryn Edin, Irwin Garfinkel, David Harris, Timothy M. Smeeding, Jane Waldfogel, Christopher Wimer y Hirokazu Yoshikawa H. 2018. "A Universal Child Allowance: A Plan to Reduce Poverty and Income Instability among Children in the United States." *Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 4 (2): 22–42. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6145823/>.
- Silwal, Ani Rudra, Solrun Engilbertsdottir, José Cuesta, David Newhouse y David Stewart. 2020. *Global Estimate of Children in Monetary Poverty: An Update*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial. Discussion Paper. <http://documents.worldbank.org/curated/en/966791603123453576/Global-Estimate-of-Children-in-Monetary-Poverty-An-Update>.
- socialprotection.org. 2022. "Tanzania Social Action Fund (TASAF) III / Productive Social Safety Net (PSSN) Programme". <https://socialprotection.org/discover/programmes/tanzania-social-action-fund-tasaf-iii-productive-social-safety-net-pssn>.
- SPIAC-B (Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social). 2020. *A Joint Statement on the Role of Social Protection in Responding to the COVID-19 Pandemic*. Nueva York. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56006>.
- Staab, Silke. 2019. "Early Childhood Education and Care from a Gender Perspective". En *Early Childhood and Development Work: Theories, Policies, and Practices*, editado por Anne Trine Kjørholt y Helen Penn, 69–89. Londres: Palgrave Macmillan. <https://www.palgrave.com/gp/book/9783319913186>.
- Standing, Guy, e Ian Orton. 2018. "Development and Basic Income: An Emerging Economic Model". En *The Ins and Outs of Inclusive Finance: Some Lessons from Microfinance and Basic Income*, editado por Diana Barrowclough. Nueva York y Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 59–103. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsmdp2017d3_en.pdf.
- Stewart, David, Francesca Bastagli, e Ian Orton. 2020. "From COVID-19 Response to Recovery: What Role for Universal Child Benefits?" UNICEF, Evidence for Action. <https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/from-covid-19-response-to-recovery-what-role-for-universal-child-benefits/>.
- Stewart, David, Atif Khurshid y Aristide K Kielem. 2021. "Universal Child Benefits: The Pathway to Universality in COVID-19 Times". En *What's Next for Social Protection in Light of COVID-19: Challenges Ahead*. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 7–9. https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PIF48_What_s_next_for_social_protection_in_light_of_COVID_19_challenges_ahead.pdf.
- Tabadul TV. 2021. "Libyan Ministry of Finance Instructs CBL to Transfer the Wife and Children Grant". News Report. <https://tabadul.tv/en/libyan-ministry-of-finance-instructs-cbl-to-transfer-the-wife-and-children-grant/>.
- Tabatabai, Hamid. 2012. "Iran: A Bumpy Road toward Basic Income". En *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, editado por Richard K. Caputo, 285–300. Nueva York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137045300_16.
- The Economist. 2021. "A Benefits Scandal Sinks the Dutch Government" (23 de enero). <https://www.economist.com/europe/2021/01/23/a-benefits-scandal-sinks-the-dutch-government>.
- The New York Times. 2022. "Few South Koreans Are Having Babies. A Mayor's Answer? More Nannies". <https://www.nytimes.com/2022/09/28/world/asia/south-korea-nannies.html>.
- Tirivayi, Nyasha, Dominic Richardson, Maja Gavrilovic, Valeria Groppo, Lusajo Kajula, Elsa Valli y Francesca Viola. 2020. *A Rapid Review of Economic Policy and Social Protection Responses to Health and Economic Crises and Their Effects on Children: Lessons for the COVID-19 Pandemic Response*. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. Innocenti Working Papers. https://www.un-ilibrary.org/children-and-youth/a-rapid-review-of-economic-policy-and-social-protection-responses-to-health-and-economic-crises-and-their-effects-on-children_224f8efa-en.

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2022. *Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-328/20. Comisión/Austria (Indexación de las prestaciones familiares): El ajuste de los subsidios familiares y de diferentes ventajas fiscales otorgados por Austria, en favor de los trabajadores, en función del Estado de residencia de los hijos de estos es contrario al Derecho de la Unión*. Luxemburgo. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220102es.pdf>.
- Tribunal Supremo de la India. 2021. "Children in Street Situations". Record of Proceedings. https://main.sci.gov.in/supremecourt/2021/28793/28793_2021_5_7_34639_Order_04-Apr-2022.pdf.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Unless We Act Now: The Impact of Climate Change on Children*. Nueva York. https://www.unicef.org/media/50391/file/Unless_we_act_now_The_impact_of_climate_change_on_children-ENG.pdf (resumen ejecutivo en español: *A menos que actuemos ahora: Las consecuencias del cambio climático sobre los niños*. https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-02/Unless_we_act_now_Executive_summary-SP.pdf).
- . 2016. *Conditionality in Cash Transfers: UNICEF's Approach*. Social Inclusion Summaries. <https://www.unicef.org/easterncaribbean/media/731/file/Conditionality-in-Cash-Transfers-UNICEF%E2%80%99s-Approach-2016.pdf>.
- . 2019. *Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF*. Nueva York. Sección de Inclusión Social y Políticas. <https://www.unicef.org/lac/media/10421/file>.
- . 2020a. *Addressing the Economic Impacts of the COVID-19 Crisis in South Asia through Universal Lifecycle Transfers*. Katmandú: Oficina Regional para Asia Meridional. Documento de trabajo. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/08/COVID-South-Asia-Paper-Aug-2020.pdf>.
- . 2020b. *Analyse de la situation des enfants en Tunisie*. Túnez: UNICEF Túnez, oficina en el país. <https://www.unicef.org/tunisia/media/2986/file/SITAN-11-2020.pdf>.
- . 2020c. *Emergency Universal Child Benefits: Addressing the Social and Economic Consequences of the COVID-19 Crisis in South Asia*. Katmandú: Oficina Regional para Asia Meridional. Documento de trabajo. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2020/05/Emergency-UCB-UNICEF-ROSA-26thMay-corrected1.pdf>.
- . 2020d. *Realising Children's Rights through Social Policy in Europe and Central Asia: A Compendium of UNICEF's Contributions (2014–2020)*. Nueva York. <https://www.unicef.org/eca/media/14276/file/UNICEF%20ECA%20Compendium.pdf>.
- . 2020e. *Social Protection for Children and Families in the Context of Migration and Displacement during COVID-19*. Nota técnica. <https://www.unicef.org/media/83531/file/Social-Protection-for-Children-and-Families-in-the-Context-of-Migration-and-Displacement-during-COVID-19.pdf>.
- . 2020f. *Tunisie: Impact des mesures de confinement associées à la pandémie COVID-19 sur la pauvreté des enfants*. <https://www.unicef.org/tunisia/media/2631/file/Impact-des-mesures-de-confinement-associ%C3%A9es-%C3%A0-la-pand%C3%A9mie-COVID-19-sur-la-pauvret%C3%A9-des-enfants-juillet-2020.pdf>.
- . 2020g. "Otros 6,7 millones de niños menores de 5 años podrían sufrir de emaciación este año debido a la COVID-19". Comunicado de prensa. <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/otros-67-millones-de-ni%C3%B1os-menores-de-5-a%C3%B1os-podr%C3%ADan-sufrir-de-emaciaci%C3%B3n-este>.
- . 2021a. *Being Prepared and Acting First: A Series of Case Studies on UNICEF's Role in the Delivery of Effective Social Protection Responses to COVID-19*. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/110756/file/Being-Prepared-Acting-First-Case%20Studies-2021.pdf>.
- . 2021b. *Country Office Annual Report 2021: Kyrgyzstan*. Biskek: UNICEF Kirguistán, oficina en el país. <https://www.unicef.org/media/117281/file/Kyrgyzstan-2021-COAR.pdf>.
- . 2021c. *COVID-19 and the Looming Debt Crisis*. Florencia: Centro de Investigaciones Inocenti de UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf.
- . 2021d. *Financing an Inclusive Recovery for Children: A Call to Action*. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/103276/file/UNICEF-Financing-An-Inclusive-Recovery-For-Children-Call-To-Action.pdf>.
- . 2021e. *Evitemos una década perdida: Hay que actuar ya para revertir los efectos de la COVID-19 sobre la infancia y la juventud*. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/112976/file/UNICEF%2075%20report%20Spanish.pdf>.

- . 2021f. *Seen, Counted, Included: Using Data to Shed Light on the Well-Being of Children with Disabilities*. Nueva York. https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2022/02/Seen-Counted-Included-Children-with-disabilities-Report_Advance-copy_16FEB.pdf (resumen en español: *Reconocidos, contabilizados, incluidos: Utilizar los datos para arrojar luz sobre el bienestar de los niños y las niñas con discapacidad*, 2022. <https://data.unicef.org/resources/children-with-disabilities-report-2021/>).
- . 2021g. *La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia: Presentación del Índice de Riesgo Climático de la Infancia*. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/109906/file/The%20Climate%20Crisis%20is%20a%20Child%20Rights%20Crisis%20.pdf>.
- . 2022a. “Carer’s Benefit for Children with Specific Needs (Severe Disabilities and Health Conditions)” UNICEF, Europa y Asia Central. https://help.unhcr.org/slovakia/wp-content/uploads/sites/76/2022/08/UNICEF_Carers-Grant_ENG.pdf.
- . 2022b. *Children in Monetary Poverty in Brazil: Impacts of the Pandemic on the Income of Families with Children and Adolescents*. Brasilia: UNICEF Brasil. Hoja de datos técnicos. <https://www.unicef.org/brazil/media/18866/file/children-in-monetary-poverty-in-brazil.pdf>.
- . 2022c. “COVID-19 and Children.” UNICEF data hub. <https://data.unicef.org/covid-19-and-children/>.
- . 2022d. *No Time to Waste: Early Prevention, Detection and Treatment of Child Wasting in the Most Vulnerable Countries to the Global Food and Nutrition Crisis – UNICEF’s Acceleration Plan 2022–2023*. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/127646/file/No%20Time%20to%20Waste.pdf>.
- . 2022e. “Children with Disabilities: Every Child Has the Right to Live in an Inclusive World.” <https://www.unicef.org/disabilities>.
- . 2022f. *Leveraging Large-Scale Sectoral Programmes to Prevent Child Marriage*. Nueva York. <https://www.unicef.org/documents/leveraging-large-scale-sectoral-programmes-prevent-child-marriage-0>.
- . 2022g. “One Hundred Days of War in Ukraine Have Left 5.2 Million Children in Need of Humanitarian Assistance.” Comunicado de prensa. <https://www.unicef.org/turkiye/en/press-releases/one-hundred-days-war-ukraine-have-left-52-million-children-need-humanitarian>.
- . 2022h. *The Impact of the War in Ukraine and Subsequent Economic Downturn on Child Poverty in Eastern Europe and Central Asia*. Oficina Regional para Europa y Asia Central del UNICEF. Regional Brief. <https://www.unicef.org/eca/media/24706/file/The%20impact%20of%20the%20war%20in%20Ukraine%20and%20subsequent%20economic%20downturn%20on%20child%20poverty%20in%20eastern%20Europe%20and%20Central%20Asia.pdf>.
- . 2022i. “UNICEF Calls for Universal Child Support Grant to Ensure No Child Left behind in Thailand’s COVID-19 Recovery.” Comunicado de prensa. <https://www.unicef.org/thailand/press-releases/unicef-calls-universal-child-support-grant-ensure-no-child-left-behind-thailands>.
- . 2022j. *Plan Estratégico de UNICEF 2022–2025: Nuevas ambiciones para 2030*. Nueva York. <https://www.unicef.org/media/119161/file/Strategic%20Plan%202022-2025%20.pdf>.
- UNICEF, ACNUR y REACH. 2022. *Libya: Blueprint Initiative – Social Protection Systems for Children*. Bengasi: REACH. https://reliefweb.int/attachments/b1c3b93e-c7f8-451b-85df-2975a0d526d3/LBY2106_Blueprint-Initiative_Overall-Findings-Report.pdf.
- UNICEF, Heart y UKAID. 2022. *Gender-Responsive “Cash plus” Programming: Lessons from Practice in LMICs – Rapid Review of Selected Case Studies from Tanzania, Nepal, Turkey, Nigeria and Ethiopia*. <https://www.unicef.org/media/123741/file/Gender-Responsive%20E2%80%9CCash%20Plus%20E2%80%9D%20Programming.pdf>.
- UNICEF Montenegro. 2020. *Protecting Montenegrin Children from Poverty during and after the Pandemic: A Call for a Multisector Approach*. Podgorica. <https://www.unicef.org/evaluation/media/2301/file/Protecting%20Montenegrin%20Children%20from%20Poverty%20during%20and%20after%20the%20Pandemic.%20A%20Call%20for%20a%20Multisector%20Approach.pdf>.
- UNICEF y Save the Children. 2020a. “Children in Monetary Poor Households and COVID-19.” UNICEF Data Technical Note. <https://data.unicef.org/resources/children-in-monetary-poor-households-and-covid-19/>.
- . 2020b. “Impact of COVID-19 on Multidimensional Child Poverty.” UNICEF Data Technical Note. <https://data.unicef.org/resources/impact-of-covid-19-on-multidimensional-child-poverty/>.

- UNICEFTúnez. 2022. *Tunisie: Investir dans le capital humain des enfants grâce à un système de protection sociale durable et inclusif*. Túnez. <https://www.unicef.org/tunisia/media/5921/file/Tunisie-Investir-dans-le-Capital-Humain-des-Enfants-gr%C3%A2ce-%C3%A0-un%20Syst%C3%A9me-de-Protection-Sociale-durable-et-inclusif.pdf>.
- Unión Europea. 2020. "Indexation of Family Benefits, ChildTax Credit and FamilyTax Credits: CommissionTakes Austria to Court for Discrimination." European Commission – Indexation of Family Benefits, ChildTax Credit and Family. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_849.
- USP2030. 2019. "Unidos para lograr la protección social universal en 2030 (USP2030) – Llamado a la acción." Universal Social Protection by 2030. https://usp2030.org/wp-content/uploads/calltoaction_es.pdf.
- Wadhwa, Divyanshi. 2018. *El número de personas extremadamente pobres sigue aumentando en África al sur del Sahara*. Banco Mundial Blogs. <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/el-numero-de-personas-extremadamente-pobres-sigue-aumentando-en-africa-al-sur-del-sahara>.
- Wimer, Christopher, Sophie Collyer, David Harris y Jiwan Lee. 2022. *The 2021 Child Tax Credit Expansion: Child Poverty Reduction and the Children Formerly Left Behind*. Nueva York: Columbia University, Center on Poverty and Social Policy. Poverty and Social Policy Brief (6)8. <https://static1.squarespace.com/static/610831a16c95260dbd68934a/t/63629828229a175d3864c0a1/1667405865381/Expanded-CTC-and-Child-Poverty-in-2021-CPSP.pdf>.
- Xinhuanet. 2022. *Many Places Have Introduced Childcare Subsidy Policies to Encourage the Birth of Children*. http://www.news.cn/2022-03/22/c_1128493938.htm.

Créditos fotográficos

- © UNICEF/UN0617661/Pedro (*portada*)
- © UNICEF/UN0783520/Magray (*página ii*)
- © UNICEF/UN0632306/Seck (*página viii*)
- © UNICEF/UNI344469/ (*página xv*)
- © UNICEF/UN0323021/Seng (*página 1*)
- © UNICEF/UN0713479/Muthuramalingam (*página 5*)
- © UNICEF/UN0780469/Filippov (*página 7*)
- © UNICEF/UN0607591/AI-Basha (*página 13*)
- © UNICEF/UN0556448/ (*página 14*)
- © UNICEF/UN0745887/Bashizi (*página 25*)
- © UNICEF/UN0557277/Bhuiyan (*página 28*)
- © UNICEF/UN0757335/Rahman (*página 32*)
- © UNICEF/UN0396202/Owoicho (*página 41*)
- © UNICEF/UN0356638/Pham/AFP-Services (*página 44*)
- © UNICEF/UN0565490/Pazos (*página 52*)
- © UNICEF/UN0706597/Nanda (*página 60*)
- © UNICEF/UN0567948/Carrillo (*página 64*)
- © UNICEF/UN0783525/Magray (*página 75*)
- © UNICEF/UN0643873/Willocq (*página 77*)
- © UNICEF/UN040636/Miljanic (*página 79*)
- © UNICEF/UN0753039/Dejongh (*página 80*)
- © UNICEF/UN0684385/Dejongh (*página 81*)
- © UNICEF/UN0412561/Adriko (*página 84*)
- © UNICEF/UN0779256/Henny/Slingshot (*página 90*)
- © UNICEF/UN040636/Miljanic (*página 97*)
- © UNICEF/UN040634/ (*página 100*)
- © UNICEF/UN040635/Miljanic (*página 103*)
- © UNICEF/UN0213273/Noorani (*página 104*)
- © UNICEF/UN0705224/Bindra (*página 111*)
- © UNICEF/UN043338/UNICEF/UNI39719/Rotner (*página 114*)

Casi cuatro años después de la publicación del primer informe conjunto de la OIT y el UNICEF sobre la protección social para los niños, en 2019, este nuevo informe conjunto brinda una visión global de la reciente evolución de los sistemas de protección social para los niños, incluidos los pisos de protección social, abarcando también las consecuencias que ha tenido la pandemia de COVID-19. Por primera vez en una publicación de las Naciones Unidas, se incluyen datos comparables de las tendencias en la cobertura efectiva de los niños. El informe presenta un conjunto amplio de datos a nivel mundial, regional y por países sobre la cobertura de la protección social, las prestaciones y el gasto público en protección social para los niños. Prestando especial atención a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS, acordados a nivel mundial, el informe permite acceder a una amplia tabla estadística que contiene los datos más recientes sobre protección social, incluidos datos detallados por países sobre el indicador 1.3.1 de los ODS relativos a los niños y a las familias con hijos.

Published by

UNICEF

3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

International Labour Organization

4 route des Morillons
CH-1211 Geneva 22, Switzerland