



UNA BASE PARA TERMINAR CON LA POBREZA INFANTIL



Save the Children

**Cómo pueden contribuir las asignaciones
universales por hijo a un futuro más justo,
inclusivo y resiliente**

Numerosos países del mundo no están priorizando adecuadamente el bienestar de los niños y las niñas ni invirtiendo lo suficiente en su potencial futuro. En un contexto de crecientes privaciones y pobreza infantil causadas por la pandemia de COVID-19, y con cantidades persistentemente elevadas de personas que necesitan ayuda humanitaria debido a los conflictos y los niveles cada vez mayores de riesgo climático, este informe propone a los Gobiernos una solución política clara y basada en pruebas. Dicha solución está centrada en que los gobernantes asuman el firme compromiso de trabajar progresivamente en pos del establecimiento de asignaciones universales por hijo. Los destinatarios primarios de este informe son los Gobiernos, los donantes y otros socios del sector del desarrollo.

Jamie Baker/Save the Children



Agradecimientos

El presente informe fue escrito por Luke Harman, Chad Anderson, Nicholas Anderson, Oliver Fiala y Yolande Wright.

Los autores desean expresar su agradecimiento a los siguientes miembros del personal de Save the Children que contribuyeron a la realización de este informe: Burcu Munyas Ghadially, Tapio Laakso, Jack Wakefield, Disa Sjöblom, Rebecca Shuker, Lilei Chow, Gabrielle Szabo, Lisa Wise, Kirsty McNeill, Alison Sutton, Lauren Murray, Lenio Capsakis, Kirsten Mathieson, Julia Ridemark, Ulrika Cilliers, Simon Henderson, Gabriella Waajman, Irene Dotterud-Flaa, Hagar Russ, Shelagh Possmayer, Martina Orsander, Pranab Kumar Chanda, James Cox, Jess Edwards, Silvia Paruzzolo y Krista Bywater.

También desean agradecer los valiosos comentarios recibidos de varias oficinas de las organizaciones miembros de Save the Children, incluidas las de Australia, el Reino Unido, Suecia, los EE. UU. y Canadá.

Por último, también manifiestan su agradecimiento a tres revisores externos, Ian Orton (Organización Internacional del Trabajo), Stephen Kidd (Development Pathways) y David Stewart (Unicef), quienes aportaron reflexiones muy perspicaces. El contenido final no necesariamente refleja las opiniones de estos revisores.



Índice

Prólogo de los niños y las niñas	4
Resumen ejecutivo	6
1 La necesidad imperiosa de abordar la pobreza infantil en todo el mundo	10
2 Cómo afrontar la transmisión intergeneracional de la pobreza infantil	16
3 Una radiografía mundial de las brechas actuales en las asignaciones por hijo	22
4 La importancia de la cobertura universal y lineamientos para lograrla	27
5 Opciones de financiamiento	35
6 El trabajo en pos de instaurar las asignaciones universales por hijo en contextos humanitarios	39
7 Recomendaciones	43
Notas	47

«Hay que apoyar a las personas en situación de pobreza que más sufren y ayudar a todos por igual».

Adolescente de 16 años
Perú

«Hay inseguridad alimentaria y no hay asistencia. Recibimos algunos alimentos de socorro, pero no son suficientes. Algunos grupos marginados (castas) reciben más; ¿por qué la ayuda no se distribuye equitativamente?».

Adolescente de 16 años, de una zona rural
Nepal

«Mi familia y yo quedamos en la calle porque no tenemos dinero para pagar un alquiler, y mis padres no tienen medios para alimentarnos a mí y a mis hermanos y hermanas, especialmente, a mi hermanito de tres años, que aún es chiquito y necesita comer».

Niña de 12 años, de una zona urbana
Colombia

Prólogo de los niños y las niñas

Mientras se escribía este informe, Save the Children conversó con niños, niñas y adolescentes de todo el mundo y escuchó sus vivencias relacionadas con la pandemia de COVID-19. Les preguntamos de qué modo la pandemia había afectado los ingresos de sus familias. También les consultamos cómo querían ellos que respondieran sus gobernantes.

«Antes ya me habían sacado de la escuela por razones familiares y económicas [...]. Conseguí un trabajo para todos los días, pero ahora lo perdí debido a la COVID-19. Mi vida es muy complicada».

Muchacho de 16 años, de una zona rural
Etiopía

«Hagan más por los niños y las niñas, especialmente, por aquellos que viven en contextos [financieros] difíciles. Hay tantas personas ahí fuera sin ningún ingreso».

Niño de 11 años
Kosovo

«Trabajen más con los niños y las niñas. Somos el futuro, y según cómo nos traten ahora, así será también el futuro».

Niña de 12 años
Kosovo

«La situación no es buena. Aquí, en mi área, hay niños y niñas que tienen que vender cosas en la calle porque sus padres no tienen trabajo. La gente no tiene nada para comer y, si se quedaran en sus casas, morirían de hambre. El Gobierno debería brindar apoyo y asistencia a las familias. Aquí hay gente vendiendo cosas porque no encuentra otro medio de sustento».

Muchacha de 17 años
Mozambique

Más arriba hemos compartido solo algunas de las citas que recopilamos con el fin de arrojar algo de luz sobre las vivencias de unos pocos niños y niñas que forman parte de los cientos de millones que viven en todo el mundo, y que crecerán privados de la posibilidad de cumplir sus sueños por no contar con un ingreso mínimo básico durante sus años formativos. Estos niños y niñas quieren que los Gobiernos aborden la pobreza creciente y amplíen las prestaciones de una red de protección, en particular, para la infancia más marginada y desfavorecida. Esta es una de sus principales prioridades¹.

Esperamos que, cuando lea este informe, las palabras de estos niños y niñas le lleguen y lo alienten a hacer lo que esté a su alcance para avanzar hacia la concreción de las recomendaciones del capítulo 7.



Resumen ejecutivo

La crisis económica mundial sin precedentes desatada por la pandemia de COVID-19 podría hacer retroceder más de una década los avances alcanzados en la reducción de la pobreza y las privaciones de la infancia. Según un análisis reciente, en 2020, más de 100 millones de niños y niñas podrían sumarse a los que ya viven en la pobreza económica². A menos que emprendamos acciones inmediatas para abordar este problema, el legado más perdurable de la COVID-19 será un aumento extraordinario de las privaciones de la infancia, que tendrá consecuencias a largo plazo.

Arriba: Babita* vive en Nepal, donde el Gobierno ha ampliado de manera gradual el acceso a las asignaciones por hijo (ver Recuadro 4 en la pág. 31).

** el nombre se ha cambiado para preservar la identidad*

A medida que, en todo el mundo, los países y los hogares continúan sintiendo el impacto económico de la pandemia de COVID-19, los llamados para ampliar y fortalecer las medidas gubernamentales de protección social son ahora aceptados de manera casi universal como el modo de proteger a la ciudadanía y apoyar a las economías locales. Sin embargo, a pesar de este consenso cada vez más amplio, **un interrogante clave es qué tipo de sistemas de protección social deberían priorizarse.**

Las asignaciones universales por hijo (AUH) son transferencias de ingresos periódicas e incondicionales en efectivo o tributarias, pagadas a los cuidadores y cuidadoras de niños y niñas desde el momento del embarazo o del nacimiento hasta la fecha en que el niño o la niña cumple 18 años. No obstante, inicialmente, pueden limitarse a un rango etario más acotado y cubrir, por ejemplo, solo la primera infancia.

En este informe, instamos a los Gobiernos, los donantes y otros socios del sector del desarrollo a apoyar de manera urgente una ampliación de la cobertura de la protección social de la infancia y de quienes están a cargo de su cuidado (en su mayoría, mujeres), y a avanzar de manera gradual hacia la instauración de una AUH. Esto aseguraría un ingreso básico para los niños y las niñas, en consonancia con la Meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que persigue el establecimiento de niveles mínimos de protección social en todos los países antes de 2030.

Si bien muchos países enfrentan presiones fiscales extraordinarias, este informe brinda ejemplos y lineamientos con el argumento de que la mayoría de los países *pueden* tomar medidas para establecer una AUH, y que los costos de *no* hacerlo podrían ser mucho más altos.

Hay tres razones primordiales por las cuales debemos incrementar la cobertura de la protección social para la infancia de manera urgente, a saber:

- 1 Hay demasiados niños y niñas en el mundo que siguen padeciendo hambre, desnutrición y otras privaciones en sus múltiples formas.**
- 2 Las privaciones que enfrentan muchos millones de niños y niñas truncan su futuro y atentan contra la productividad, el crecimiento económico y la cohesión social.**

Los niños y las niñas enfrentan una probabilidad desproporcionadamente alta de vivir en la pobreza extrema y son los más vulnerables a los daños irreversibles que producen las privaciones, aunque las sufran durante un período breve.

Priorizar la seguridad de un ingreso básico para la infancia, como base para permitir el acceso a otros servicios esenciales, es una de las inversiones más inteligentes desde el punto de vista económico (y social) que pueden realizar los Gobiernos.

- 3 Todos los niños y las niñas tienen derecho a la protección social, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU y otros acuerdos ratificados internacionalmente.**

Sin embargo, en la actualidad, la infancia enfrenta una probabilidad desproporcionadamente elevada de estar expuesta a una baja cobertura de las medidas de protección social.

Las transferencias en efectivo otorgadas directamente a los cuidadores o cuidadoras son una de las respuestas más comprobadas y con efectividad más inmediata para aliviar las múltiples formas de pobreza y privaciones que afectan a la infancia. Se ha demostrado que tienen un impacto positivo en los niños y las niñas, en una amplia gama de resultados comprobables, que incluyen aspectos como la nutrición, la salud, la educación y la protección infantil. Incluso han ayudado a reducir prácticas nocivas, como el trabajo infantil, el matrimonio infantil y la violencia doméstica. No obstante, para lograr los mejores resultados, los Gobiernos también deben garantizar que los beneficiarios de los programas de transferencias en efectivo puedan acceder a servicios públicos de calidad.



Nina Raingold/Save the Children



Las asignaciones universales por hijo, generalmente, se pagan a las mujeres; lo habitual es que ellas sean la principal o única persona a cargo del cuidado. Además de apoyar a la infancia, las transferencias en efectivo pueden reducir la violencia ejercida por la pareja y contribuir al empoderamiento de las mujeres y las niñas. No obstante, estos beneficios exigen que los programas de transferencias en efectivo tengan en cuenta y aborden las normas que implican desigualdades de género, creencias y las dinámicas de poder.

En consonancia con los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, las transferencias en efectivo deberían formar parte del compromiso fundamental de los Gobiernos de brindar protección social a sus ciudadanos. Sin embargo, si no hay sistemas nacionales de protección social en funcionamiento o si las autoridades no pueden o no están dispuestas a brindar ese apoyo, el sistema humanitario debe desempeñar dicha función.

Las transferencias en efectivo son reconocidas cada vez más como una de las respuestas humanitarias más efectivas; permiten un enfoque más digno, en el que el poder de decisión respecto de las prioridades de gasto recae en la familia beneficiaria y no en el donante. Si bien es necesario brindar respuestas a corto plazo a la crisis económica desatada por la pandemia de COVID-19, este informe propugna enfáticamente que los Gobiernos y los socios del sector del desarrollo busquen modos de pasar de esta asistencia de corto plazo a medidas de protección social gubernamental a más largo plazo.

Este informe expone ocho razones por las cuales los Gobiernos deberían pensar en trabajar en pos de una cobertura universal para la infancia en lugar de una cobertura selectiva. Estas razones conllevan beneficios económicos y sociales, al evitar las consecuencias negativas de procurar dirigir la ayuda específicamente a las familias en la mayor situación de pobreza y, en cambio, garantizar el derecho humano de cada niño y niña a beneficiarse de la seguridad social. Sin embargo, siempre que sea posible, el pago de beneficios más altos a los hogares de menores ingresos tendrá un mayor impacto en la reducción de la pobreza.

Si bien se ha demostrado que avanzar hacia una AUH es sorprendentemente accesible en términos de costos para la mayoría de los países, muchos aún no están invirtiendo lo suficiente para implementar este beneficio. Este informe ofrece ejemplos concretos del modo en que los países pueden generar un margen presupuestario y empezar a sentar las bases para avanzar de manera gradual hacia una cobertura completa de la AUH en el futuro.

Un punto de partida importante es que los Gobiernos cubran a todos los niños y las niñas en sus primeros años de vida, desde la concepción hasta el día en que cumplen cinco años de edad. Esto engloba el período crítico conocido como la «ventana de oportunidad de los primeros mil días», cuando se produce el 70 % de la desnutrición, y estos años formativos en el desarrollo de la primera infancia determinan las posibilidades futuras del niño o la niña.

En términos generales, este informe formula las siguientes tres recomendaciones clave:

1 Los Gobiernos deberían priorizar la inversión en los niños y las niñas, generando un mayor margen presupuestario para la protección social centrada en la infancia que procure destinar, al menos, el 1 % del producto interno bruto (PIB) del país.

En algunos países, los donantes y los socios del sector del desarrollo deberían hacer un mayor esfuerzo a fin de garantizar que haya medidas de financiamiento temporario en marcha, por ejemplo, mediante un alivio de la deuda o un fondo mundial para la protección social.

2 Los Gobiernos deberían procurar avanzar paulatinamente hacia una cobertura universal.

Aplicar el principio de universalidad a todos los niños y las niñas —en especial, en la primera infancia— y garantizar que haya vinculación con otros servicios esenciales redundará en el máximo rendimiento de la inversión y el desarrollo de capital humano, y asegurará que ningún niño o niña quede rezagado. No obstante, deberá prestarse especial atención a la satisfacción de las necesidades específicas de los grupos vulnerables y de los niños y las niñas más desfavorecidos y marginados, como aquellos con discapacidad o que carecen de un adulto que los cuide.

3 Los Gobiernos deberían diseñar AUH que sean reactivas a las perturbaciones y, en los países donde se produzcan crisis humanitarias, todos los actores deberían realizar los mayores esfuerzos posibles por invertir en protección social gubernamental.

Una ventaja clave de contar con una asignación universal por hijo ya establecida es que, cuando se producen perturbaciones graves, un sistema así puede permitir a los Gobiernos identificar rápidamente y ampliar el apoyo a los hogares. Dichos programas deberían, por lo tanto, diseñarse de modo tal que estén vinculados con los sistemas de alerta temprana y puedan adaptarse y ampliarse ante la emergencia de perturbaciones. En los países donde se producen crisis humanitarias, todos los actores deberían realizar mayores esfuerzos por invertir en sistemas de protección social gubernamental a largo plazo.



1 La necesidad imperiosa de abordar la pobreza infantil en todo el mundo

La crisis económica mundial sin precedentes desatada por la pandemia de COVID-19 podría hacer retroceder más de una década los avances alcanzados en la reducción de la pobreza infantil. Según un análisis reciente, en 2020, más de 100 millones de niños y niñas se sumarán a los que ya viven en la pobreza económica. Incluso antes de la pandemia, ya había muchos niños y niñas que vivían en la pobreza multidimensional y enfrentaban privaciones limitantes de su potencial futuro. Abordar la pobreza infantil no es solamente un imperativo moral, sino también una prioridad económica y social. Si los países no combaten la pobreza infantil de un modo más rápido y sistemático, corren el riesgo de acumular problemas sociales y económicos, y de condenar al fracaso a las generaciones futuras.

Arriba: Carlos* y su familia acaban de perderlo todo en una inundación en Uganda. Si hay sistemas de asignación por hijo vigentes, los Gobiernos pueden responder con rapidez a dichas crisis ampliando la asistencia en efectivo para las familias afectadas.

** El nombre se ha cambiado para preservar la identidad*

Más de 500 millones de niños y niñas vivían debajo de las líneas de pobreza nacionales antes de la pandemia de COVID-19

Antes de la pandemia de COVID-19, la pobreza económica infantil ya era inaceptablemente elevada: 585 millones de niños y niñas de los países de ingresos medios y bajos —casi uno de cada tres— vivían en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza nacional³. Dado que la riqueza es un determinante muy fuerte de las posibilidades de vida de un niño o una niña, dichos niveles exorbitantes de pobreza económica ya eran motivo de gran preocupación. Según la OCDE, **un niño o una niña que hoy nace en una familia en situación de pobreza necesitará entre cuatro y cinco generaciones para alcanzar el nivel de ingreso promedio del país**⁴.

Gráfico 1
Estimaciones de la pobreza económica infantil antes y después de la pandemia de COVID-19 (por región)

Save the Children y Unicef (junio de 2020)

Nota

Las cifras de 2020 muestran el límite superior de la estimación.



Cantidad de niños y niñas que viven en hogares en situación de pobreza económica (en millones)

- Asia Oriental y el Pacífico
- Europa y Asia central
- América Latina y el Caribe
- Oriente Medio y África septentrional
- Asia meridional
- África subsahariana

La COVID-19 plantea una amenaza devastadora sin precedentes para todos los niños y las niñas del mundo

El análisis conjunto de Save the Children y Unicef revela que, a menos que se actúe de manera urgente para proteger a las familias, la cantidad de niños y niñas que vivirán en hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza económica nacional se incrementará en más de 100 millones en 2020 (ver Gráfico 1)⁵. No creemos que la cantidad de niños y niñas que vivirán en la pobreza pueda retornar pronto a los niveles previos a la pandemia de COVID-19, ni siquiera si tomamos las estimaciones optimistas que sugieren que la mayoría de las economías se irán recuperando de manera gradual en 2021^{6,7}. Se prevé que todas las regiones del mundo sufrirán un incremento de los niveles de pobreza económica infantil. Sin embargo, como puede verse en el Gráfico 1, los mayores incrementos se producirán en Asia meridional y África subsahariana⁸.

Es importante señalar que, si bien la pandemia de COVID-19 ha incrementado el riesgo de vivir en la pobreza para los niños y las niñas de las familias de ingresos bajos, las líneas de pobreza económica de cada país suelen no reflejar el hecho de que muchos otros millones de niños y niñas se hallen apenas por encima de dicha línea ni la realidad de quienes sufren una «pobreza multidimensional». Esto significa que hay muchos otros millones de niños y niñas que enfrentan otras privaciones en sus múltiples formas —desde la falta de una dieta equilibrada hasta la imposibilidad de acceder a servicios básicos de salud o educación—, que les impiden desplegar todo su potencial.

Un nuevo análisis de Save the Children y Unicef señala que, debido a la pandemia de COVID-19, la cantidad de niños y niñas que viven en la pobreza multidimensional se ha disparado hasta alcanzar aproximadamente los 1200 millones⁹. A menos que emprendamos acciones inmediatas para abordar este problema, el legado más perdurable de la COVID-19 será no solo un aumento extraordinario de la cantidad de niños y niñas que viven por debajo de las líneas de pobreza de cada país, sino también de aquellos que enfrentan una pobreza multidimensional, y estos efectos recaerán sobre las generaciones actuales y futuras.

Algunos niños y niñas enfrentan barreras aún mayores para desplegar su potencial

Algunos niños y niñas tienen, asimismo, muchas menos posibilidades de superar las privaciones, como en el caso de las niñas y la infancia con discapacidad, aquellos que viven en la pobreza extrema, la infancia en situación de calle, los niños y las niñas que han sufrido un desplazamiento forzoso, y los que pertenecen a ciertos grupos étnicos y religiosos. Por ejemplo, las niñas enfrentan un riesgo significativamente mayor de ser forzadas a contraer matrimonio y convertirse en madres cuando ellas mismas son niñas aún, lo cual, generalmente, las atrapa junto con sus hijos e hijas en la pobreza intergeneracional. Se prevé que la COVID-19 exacerbará estas desigualdades estructurales y sistémicas preexistentes y provocará que los niños y las niñas más marginados y desfavorecidos queden aún más rezagados¹⁰.

La COVID-19 está desbordando la capacidad del mundo para responder a las crisis humanitarias

El sistema humanitario mundial enfrentaba exigencias que superaban su capacidad desde antes de la pandemia de COVID-19. Los niveles mundiales de desplazamiento poblacional ya se habían duplicado entre 2010 y 2020, y un 40 % de las personas desplazadas son niños y niñas¹¹. Cerca de 800 millones de personas ya sufrían hambre, mientras que más de un quinto (21 %) de los niños y las niñas del mundo sufría un retraso en el crecimiento y un 7 %, emaciación, con más de la mitad de las muertes infantiles de menores de cinco años producidas por la desnutrición^{12,13}.

La cantidad de personas que necesitan ayuda humanitaria se ha ido incrementando año tras año, pero el financiamiento se redujo en 2019, y un tercio de las solicitudes no obtuvo financiamiento¹⁴. Los conflictos, el cambio climático y la desigualdad económica exacerban la gravedad de las crisis y dan lugar a desplazamientos cada vez más prolongados¹⁵, y perturbaciones frecuentes. Esto hace que más familias recurran a mecanismos de supervivencia negativos y nocivos, como el trabajo y el matrimonio infantiles¹⁶.

La pandemia de COVID-19 ha exacerbado esta situación. Para hacer frente a esto, el Plan de Respuesta Humanitaria Mundial de la ONU prevé una solicitud de financiamiento récord que alcanza los USD 10 000 millones. No obstante, aunque se lograra alcanzar esta cifra, muchas necesidades humanitarias seguirían insatisfechas. El sistema humanitario continúa brindando asistencia que salva las vidas de cientos de millones de familias con sus niños y niñas, pero hay una necesidad imperiosa de lograr cambios estructurales y sostenibles.

Gráfico 2
Número creciente de personas que han debido desplazarse forzosamente antes de la COVID-19



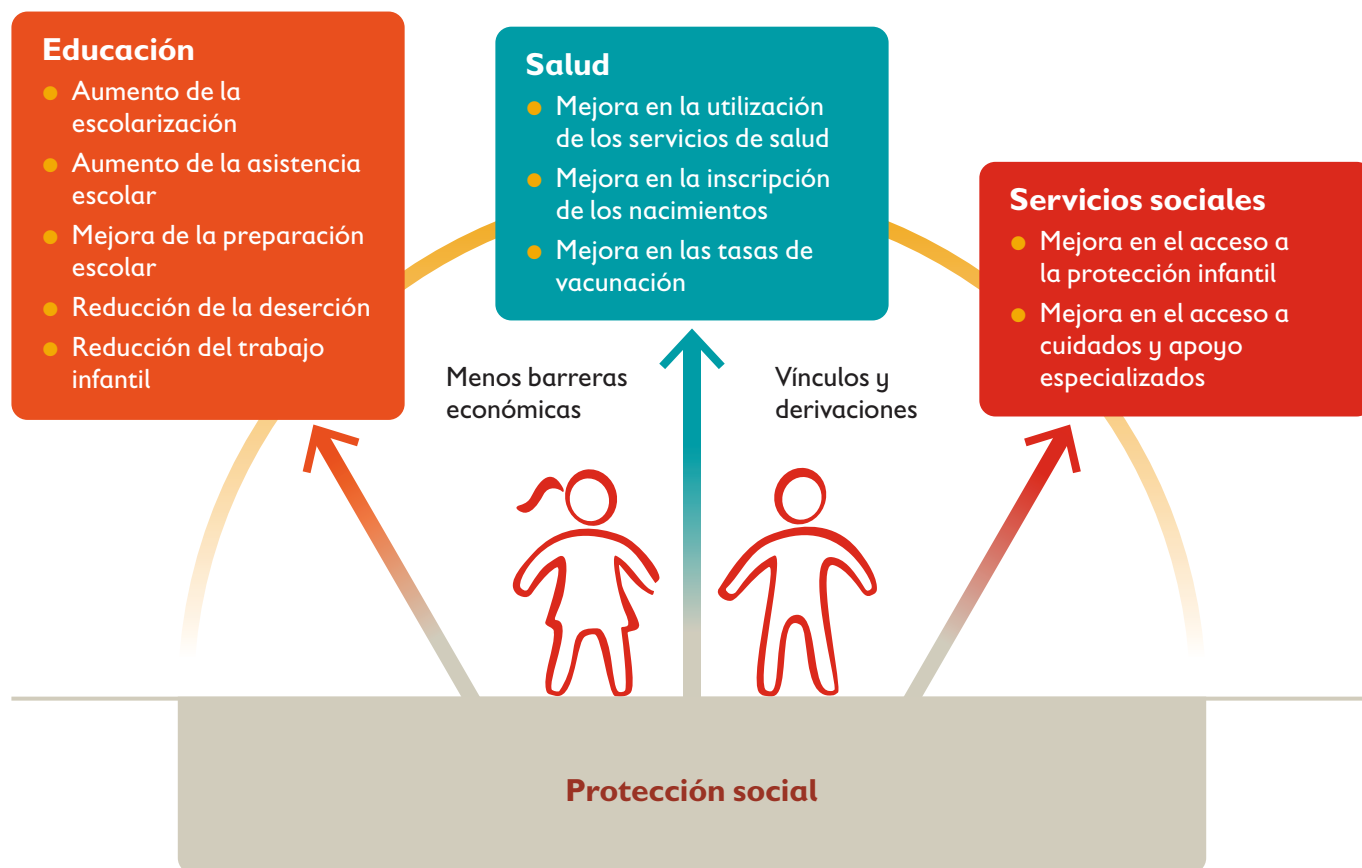
La reducción de la pobreza infantil es esencial para lograr un desarrollo económico y social equitativo

Por medio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los líderes mundiales han asumido el compromiso de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, en el reconocimiento de que este es un «requisito indispensable para el desarrollo sostenible»¹⁷. Luchar contra la pobreza infantil es crucial para lograr esto.

El conocimiento, las habilidades y la salud que una persona puede acumular a lo largo de su vida (el «capital humano») le permiten desplegar su potencial como miembro productivo de la sociedad. La pobreza infantil no solo pone un freno al potencial de los niños y las niñas de las familias de bajos ingresos, sino que también refuerza la transmisión intergeneracional y el ciclo de la pobreza, puesto que sus propios hijos e hijas también tienen más probabilidades de estar en desventaja.

Gráfico 3
La protección social centrada en la infancia es fundamental para mejorar el acceso a los servicios básicos y desarrollar el capital humano de un país

Fuente: Autores



Los economistas han puesto de relieve que, en los últimos años, la necesidad de que los Gobiernos aumenten la inversión en capital humano se ha vuelto más importante que nunca, dada la rapidez de los avances tecnológicos y, con ellos, la necesidad de contar con una fuerza laboral sana y capacitada. La necesidad de que los países inviertan más en su capital humano es tan imperiosa que este tema constituyó el eje central del *Informe sobre el desarrollo mundial 2019*, en el que se afirmó lo siguiente:

«... los países en desarrollo tendrán que adoptar medidas rápidamente para asegurarse de que podrán competir en la economía del futuro. **Deberán invertir en su población con un feroz sentido de urgencia**, en particular en salud y educación, que son las bases del capital humano, para aprovechar los beneficios de la tecnología»¹⁸.

Lograr mejores resultados en materia de salud y educación requiere algo más que solo invertir en servicios educativos y de atención de la salud: exige un esfuerzo coordinado para luchar contra el flagelo de los bajos ingresos (ver Gráfico 3). Los resultados en estas dos áreas están muy influenciados por los ingresos de las familias, y quienes más sufren son los niños y las niñas que crecen en los entornos más pobres.

Una solución a largo plazo para abordar la pobreza infantil a través de las asignaciones universales por hijo

En respuesta a la pandemia de COVID-19, entre el 1.º de febrero y el 12 de agosto de 2020, casi todos los países y los territorios introdujeron —o anunciaron su intención de introducir— medidas de protección social¹⁹. En total, se anunciaron o propusieron 1407 medidas de este tipo, que incluyeron **la asistencia social directa** en la forma de transferencias en efectivo, alimentos o vales, o la exención o postergación del pago de servicios públicos u otras obligaciones financieras, así como **un seguro social y programas para los mercados laborales**, como los subsidios por desempleo, las exenciones del pago de las contribuciones a la seguridad social y las subvenciones salariales. Sin embargo, un análisis reciente muestra que apenas un 29,3 % de los países han introducido asignaciones familiares o por hijo, a pesar del hecho de que los niños y las niñas suelen ser los que primero y más sufren en una crisis²⁰.

En muchas partes del mundo, el impacto económico de la COVID-19 es tan grave que ha suscitado llamamientos de todo el arco político para que los países pongan en marcha esquemas de «ingreso básico» o «salario mínimo garantizado». Unos pocos países, entre los que se cuentan Irlanda, España y Tuvalu, están probando alguna variante de este enfoque^{21,22}.

Recuadro 1: Definición de asignación universal por hijo

Las asignaciones universales por hijo (AUH) son transferencias de ingresos periódicas y no condicionadas a los cuidadores y las cuidadoras de niños y niñas desde el momento del embarazo o del nacimiento hasta la fecha en que el niño o la niña cumple 18 años. Inicialmente, pueden limitarse a un rango etario más acotado, por ejemplo, solo la primera infancia.

En este informe, propugnamos un nivel básico de asignación por hijo más modesto, pero de gran impacto. A partir de la intensificación de los llamamientos efectuados durante los últimos años para incrementar la protección social de los niños y las niñas^{23,24,25}, creemos que **este es el momento oportuno para que los Gobiernos se comprometan a ampliar los beneficios para los niños, las niñas y sus cuidadores y cuidadoras, y a trabajar en pos de alcanzar, eventualmente, la meta de instaurar una asignación universal por hijo, con el fin de proteger a la infancia de los daños perdurables que se producen durante una etapa crítica de su desarrollo humano.**

Las AUH se han convertido en una herramienta clave de política en muchos países de ingresos altos, y cada vez más países de ingresos bajos han emprendido también



Evan Schuurman/Save the Children

este camino. En la actualidad, 21 países brindan una cobertura plena de AUH, mientras que otros 14, entre los que se cuentan algunos países de ingresos medios altos, proveen asignaciones similares a las AUH²⁶. Tales políticas, junto con otros instrumentos universales de seguridad social e inversiones en servicios públicos, han sido elementos clave para mantener el progreso económico y social.

El llamamiento para que más países se comprometan a proveer una AUH está estrechamente en línea con la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que insta a establecer niveles mínimos de protección social, mediante la garantía de un ingreso básico para los niños y las niñas como una de las cuatro garantías básicas²⁷. Trabajar en pos de una AUH también ayudará a hacer realidad el respeto del derecho de cada niño y niña a la protección social, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU —la convención más universalmente adoptada en el mundo—, entre otros muchos acuerdos globales y regionales²⁸.

En los lugares en los que no haya sistemas de protección social en marcha, o en donde los Gobiernos no puedan o no deseen brindar asistencia directa a los ciudadanos que sobrellevan necesidades humanitarias, el sistema

humanitario debe seguir interviniendo para brindar asistencia vital. No obstante, dada la sobrecarga sin precedentes que soporta dicho sistema y los desafíos en materia de pobreza que probablemente enfrentarán a largo plazo, se impone considerar de manera urgente invertir en enfoques gubernamentales más sistemáticos y a más largo plazo —no en un futuro lejano, sino ahora mismo—. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Unicef sostienen que:

«... Un enfoque universal en contextos frágiles, en los que la capacidad generalmente se encuentra limitada, y una gran proporción de niños y niñas están en situación de vulnerabilidad, puede tener más sentido en la práctica que los esfuerzos por focalizar la ayuda de manera efectiva. Los enfoques universales pueden sentar las bases de un sistema nacional que esté listo para ampliarse durante el período de recuperación, y que forme parte de la columna vertebral de un nuevo sistema de protección social que ayude a construir una relación entre la sociedad y el Estado sobre la cual puedan basarse el desarrollo y la prosperidad en el futuro»²⁹.



2 Cómo afrontar la transmisión intergeneracional de la pobreza infantil

Arriba: Brindar ayuda financiera para proteger a niños y niñas como Angelina* y su hermana en sus primeros años de vida es una inversión a largo plazo en el futuro de todos ellos. Los ayudará a crecer y desplegar todo su potencial y a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

** El nombre se ha cambiado para preservar la identidad*

El empleo exitoso de los programas de transferencias en efectivo en contextos humanitarios y de desarrollo tiene una base empírica creciente y convincente, en particular, cuando se los combina con el acceso a otros servicios. En los países de ingresos altos, las transferencias periódicas en efectivo se han venido utilizando con gran éxito como parte de los sistemas nacionales de protección social desde hace más de un siglo. Debemos aprovechar esto y adoptar un enfoque basado en pruebas para establecer, fortalecer y apoyar los programas gubernamentales de asignación por hijo en el mundo entero.

El papel crucial de las transferencias en efectivo para afrontar las consecuencias de la COVID-19

Los Gobiernos de todo el mundo están bregando por encontrar el modo de hacer frente a la crisis económica inmediata y los efectos devastadores provocados por la pandemia de COVID-19, a fin de minimizar el impacto en las vidas de las personas. Muchos Gobiernos ya tenían grandes dificultades para lidiar con la pobreza y las inequidades estructurales antes de la pandemia, cuyo impacto económico desigual no hizo sino profundizarlas. Abordar el impacto de la pandemia y asegurar que los más vulnerables, incluida la infancia, no sufran un daño permanente en sus perspectivas de vida a futuro deben formar parte de las prioridades de cada uno de los Gobiernos y los socios del sector del desarrollo.

Uno de los planes de respuesta más comprobados y con efectividad más inmediata es brindar un nivel mínimo de ingreso mediante transferencias en efectivo otorgadas directamente a las familias. Si bien las transferencias en efectivo por sí solas no son suficientes para reducir la pobreza de manera sostenible, constituyen una base necesaria. **Cuando se las otorga junto con el acceso a servicios básicos e intervenciones complementarias, las transferencias en efectivo pueden lograr una transformación al interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza.**

Las asignaciones universales por hijo, en general, se pagan directamente a las mujeres; lo habitual es que ellas sean la principal o única persona a cargo del cuidado. Los Gobiernos deben adoptar un enfoque con perspectiva de género para determinar cuál de las personas que estén a cargo del cuidado reciba la transferencia y cómo entregarla. Este enfoque asegura un diseño capaz de mitigar los potenciales daños, como el aumento de la conflictividad dentro de los hogares y la violencia de género, al tiempo que maximiza los beneficios para los niños y las niñas. Para lograr los mejores resultados posibles, los Gobiernos deberían considerar detenidamente de qué modo combinar las transferencias en efectivo con intervenciones y servicios complementarios, como la

capacitación en materia de género o los diálogos con las familias que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Cuando las mujeres tienen mayor poder de decisión y control de los recursos, están en mejores condiciones para mejorar el bienestar de los niños y las niñas. Los Gobiernos también deben garantizar que los beneficiarios de los programas de transferencias en efectivo puedan acceder a servicios públicos de calidad, como los de salud o los de cuidado gratuito o subsidiado de niños y niñas³⁰.

Este informe no pretende brindar un resumen completo de todas las pruebas recopiladas en torno de las transferencias en efectivo³¹, pero algunos puntos clave que vale la pena destacar son los siguientes:

- Se ha demostrado que, al aumentar el ingreso de los hogares, las transferencias en efectivo tienen **un impacto positivo en una amplia gama de resultados del desarrollo infantil**, que incluyen la nutrición, la salud, la educación y la protección de los niños y las niñas. Incluso, han ayudado a reducir prácticas nocivas, como el trabajo y el matrimonio infantiles, y la violencia doméstica³².
- Lograr los mejores resultados requiere **un diseño decidido, inclusivo y con perspectiva de género, centrado en los más marginados y desfavorecidos, así como inversiones complementarias en servicios públicos**. Los programas de transferencias en efectivo más eficaces son aquellos que se vinculan con las intervenciones o los servicios complementarios adecuados. Mediante un correcto diseño, pueden contribuir a un cambio transformador que aborde las desigualdades de género y otras inequidades sistemáticas.
- Los pagos periódicos y predecibles, como las asignaciones por hijo, pueden ayudar a **luchar contra la pobreza intergeneracional y lograr beneficios futuros duraderos** para los niños que gozan de la cobertura³³.
- También hay pruebas convincentes de que **la asistencia en efectivo tiene un impacto positivo en las economías locales**; mediante un análisis de siete programas de transferencias en efectivo otorgadas en África, se concluyó que por cada USD 1 pagado a los hogares mediante pequeñas transferencias periódicas en efectivo, se generaban entre USD 1,08 y USD 1,81 en la economía local³⁴.

En aquellos países en que los Gobiernos tienen sistemas nacionales de protección social en marcha para otorgar transferencias en efectivo predecibles y periódicas (por ejemplo, subsidios por desempleo o por enfermedad, pensiones, o asignaciones por hijo), estos sistemas pueden ampliarse y, de hecho, se han ampliado exitosamente para hacer frente a la crisis de la COVID-19³⁵. Cuando dichos sistemas no están en marcha o las autoridades no pueden o no están dispuestas a brindar apoyo, el sistema humanitario debe desempeñar dicha función.



Rojan Zaveri/Save the Children

Las transferencias en efectivo son reconocidas cada vez más como una de las formas más efectivas de respuesta humanitaria

Las transferencias en efectivo permiten un enfoque más digno, en el que el poder de decisión respecto de las prioridades de gasto recae en la familia beneficiaria y no en el donante. La Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 confirmó esta conclusión, y el compromiso de intensificar el uso de efectivo está consagrado en aquellos asumidos en el Gran Pacto celebrado en dicho evento.

Entre 2015 y 2020, la asistencia en efectivo en contextos humanitarios, prácticamente, se triplicó, al pasar de USD 2000 millones a USD 5600 millones, y se transfirió cada vez más por vía digital, lo cual favorece la rendición de cuentas, la automatización de los registros de auditoría y la actualización de datos en tiempo real.

Sin embargo, si vamos a luchar contra la pobreza infantil de manera sostenible y del modo más efectivo y eficiente posible, debemos desarrollar sistemas de protección social más integrales, que puedan ampliarse, reducirse y adaptarse para satisfacer las necesidades humanitarias emergentes.



La protección social es fundamental para reducir la pobreza infantil

La protección social se refiere a las políticas públicas, los programas y los sistemas que ayudan a todos los adultos, los niños y las niñas, dondequiera que estén, a lograr lo siguiente:

- 1 alcanzar y mantener un nivel de vida adecuado;
- 2 mejorar su capacidad de lidiar con los riesgos y las crisis que enfrentan a lo largo de la vida; y
- 3 hacer valer sus derechos y mejorar su posición social (ver Gráfico 4)

El surgimiento de los sistemas de protección social actuales se remonta a varios siglos atrás, pero empezaron a afianzarse a partir de finales del siglo XIX, a medida que los Gobiernos fueron tomando conciencia de que era necesario abordar los amplios niveles de pobreza que afectaban a la sociedad. Dichos programas jugaron un papel decisivo para ayudar a apaciguar el descontento de la población y lograr una mayor cohesión social. Con el tiempo, estos programas y políticas gubernamentales se han ido expandiendo geográficamente, a medida que los Gobiernos del mundo se fueron dando cuenta de que, aún con altos niveles de desarrollo económico sostenido, el pleno empleo y los salarios altos no están garantizados, en particular, para las mujeres; y tampoco ha logrado el desarrollo de un «efecto derrame» que resuelva la pobreza y la desigualdad. Muchas familias se han visto sumidas en la pobreza, sin la posibilidad de llevar a sus hogares ingresos suficientes para cubrir las necesidades de todos los integrantes, incluidos los niños y las niñas, y han quedado excluidas del acceso a servicios sociales esenciales.

Los sistemas nacionales de protección social han sido desarrollados para abordar estos problemas y son fundamentales para proteger a las personas de los riesgos y las perturbaciones que todos enfrentamos a lo largo de nuestras vidas, por ejemplo, la pérdida repentina del empleo, los problemas de salud o la pérdida de algún miembro que sea sostén de la familia. La protección social es de vital importancia para los niños y las niñas, cuyas necesidades de desarrollo deben satisfacerse para que puedan crecer y convertirse en adultos sanos y productivos.

Gráfico 4

La protección social es una política gubernamental esencial para proteger contra riesgos clave a lo largo del ciclo vital

Fuente: Save the Children (2020).
Child-Sensitive Social Protection: Save the Children's Global Approach.
 Londres: Save the Children



Debemos acelerar de manera urgente los esfuerzos para cerrar las brechas de la cobertura de la protección social para la infancia

Ahora que la pandemia de COVID-19 nos coloca frente a una de las mayores crisis económicas de las últimas décadas, la necesidad de que los Gobiernos establezcan y fortalezcan este sistema fundamental se torna más imperiosa que nunca. Mientras el mundo continúa tambaleándose por los efectos de la pandemia de COVID-19, los llamamientos para ampliar los sistemas de protección social tienen mucha más aceptación; no obstante, aún queda un interrogante sin responder, y es *qué tipos* de sistemas de protección social deberían priorizarse en un período de fuertes restricciones fiscales, cuando la recaudación tributaria está cayendo y el gasto y el endeudamiento de los Gobiernos se han disparado hasta niveles altísimos.

En este informe, instamos a los Gobiernos y a los socios a trabajar sin dilaciones para, gradualmente, establecer asignaciones universales por hijo. Esto aseguraría un ingreso básico para los niños y las niñas, en consonancia con la Meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que propone establecer niveles mínimos de protección social.

Hay tres razones primordiales por las cuales instamos a prestar especial atención a los niños y las niñas, a saber:

- 1 Demasiados niños y niñas del mundo siguen padeciendo hambre, desnutrición y otras privaciones en sus múltiples formas.** Los niños y las niñas enfrentan una probabilidad desproporcionadamente alta de vivir en la pobreza extrema y son los más vulnerables a los daños irreversibles que producen las privaciones, aunque las sufran durante un período breve. Un tercio de la población mundial son niños y niñas, y hasta uno de cada dos de ellos vive en la pobreza extrema. Además, la infancia tiende a sufrir la pobreza más que los adultos, dado que varios indicadores muestran que se ven afectados por mayores índices de privación³⁶.
- 2 Las múltiples privaciones que enfrentan tantos millones de niños y niñas truncan su futuro y atentan contra la productividad, el crecimiento económico y la cohesión social.** Priorizar la seguridad de un ingreso básico para la infancia les permitiría lograr el acceso a otros servicios esenciales, y es una de las inversiones más inteligentes desde el punto de vista económico que pueden realizar los Gobiernos. Numerosos estudios demuestran que se obtienen sustanciales rendimientos de las inversiones para prevenir privaciones como la desnutrición durante la niñez y asegurar que los niños y las niñas puedan asistir a la escuela y estar protegidos contra la violencia, la explotación, el abuso y el abandono (ver Gráfico 5), mientras que los costos de no invertir en el capital humano están en aumento³⁷.

Recuadro 2: Niveles mínimos de protección social

Los niveles mínimos de protección social son garantías de protección social básica definidas nacionalmente que persiguen evitar o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Las cuatro garantías básicas incluyen, como mínimo, lo siguiente:

- 1** El acceso a una atención médica básica de buena calidad, incluida la atención obstétrica
- 2** La garantía de un ingreso básico para los niños y las niñas
- 3** La garantía de un ingreso básico para las personas en edad económicamente activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular, en casos de enfermedad, desempleo, maternidad o discapacidad
- 4** La garantía de un ingreso básico para los adultos mayores

Los niveles mínimos de protección social son considerados tan fundamentales para la reducción de la pobreza que han sido incorporados dentro de la Meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que insta a todos los países a «implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad».

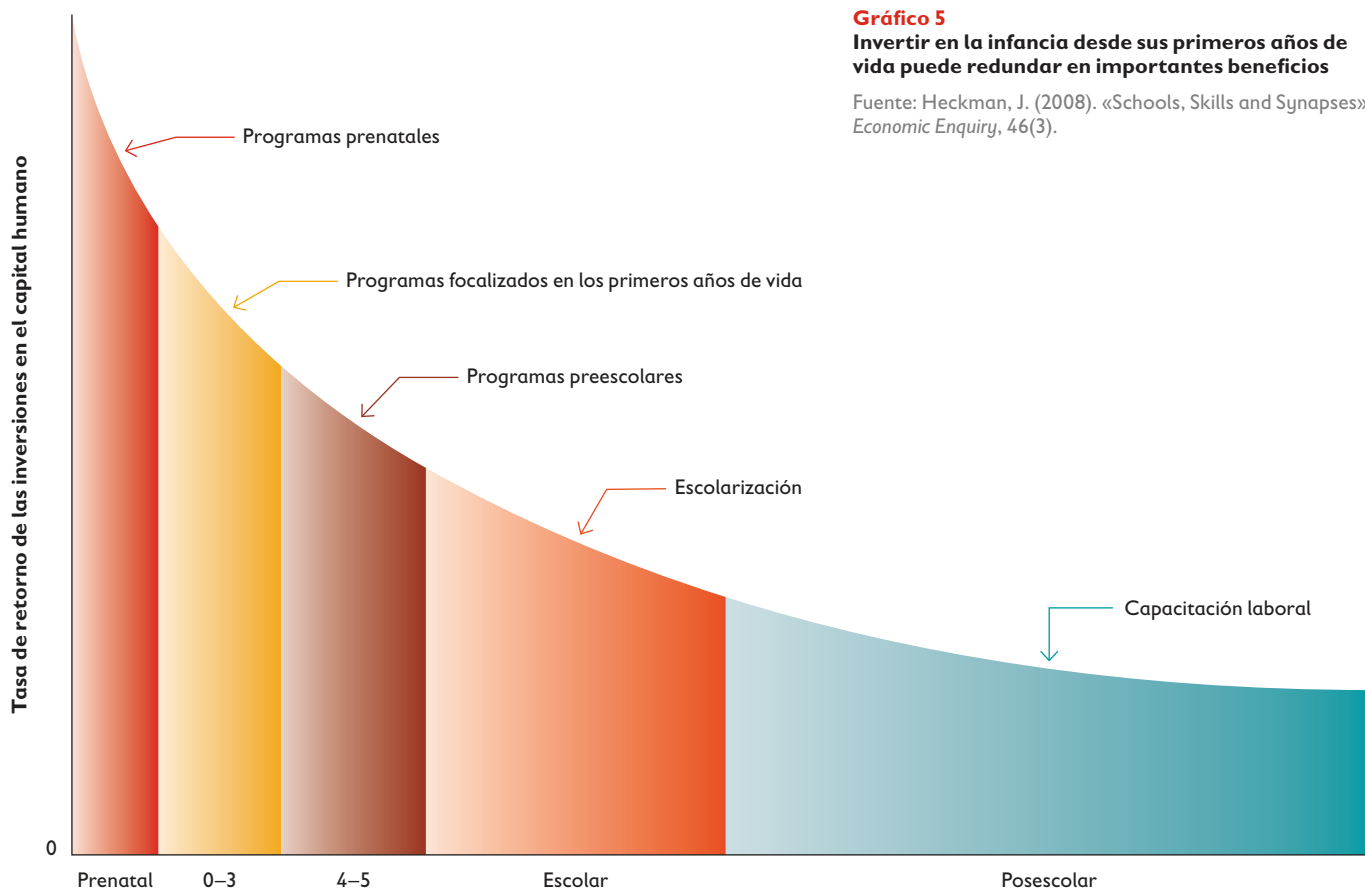
Fuente: OIT (2012).

3 Todos los niños y las niñas tienen derecho a la protección social, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU y otros acuerdos ratificados internacionalmente. Sin embargo, en la actualidad, la infancia enfrenta una probabilidad desproporcionadamente elevada de estar expuesta a una baja cobertura de las medidas de protección social. En el último recuento, se confirmó que apenas el 35 % de los niños y las niñas del mundo recibían beneficios de protección social, cifra que disminuyó a un 28 % en Asia y a tan solo un 16 % en África³⁸.

Debido a que el bienestar y la realización de los derechos de los niños y las niñas dependen, en última instancia, de los adultos, compete a los cuidadores y cuidadoras, así como a los Gobiernos, asegurar que toda la infancia pueda satisfacer sus necesidades básicas, prosperar y desplegar todo su potencial.



Mustafa Saeed/Save the Children





3 Una radiografía mundial de las brechas actuales en las asignaciones por hijo

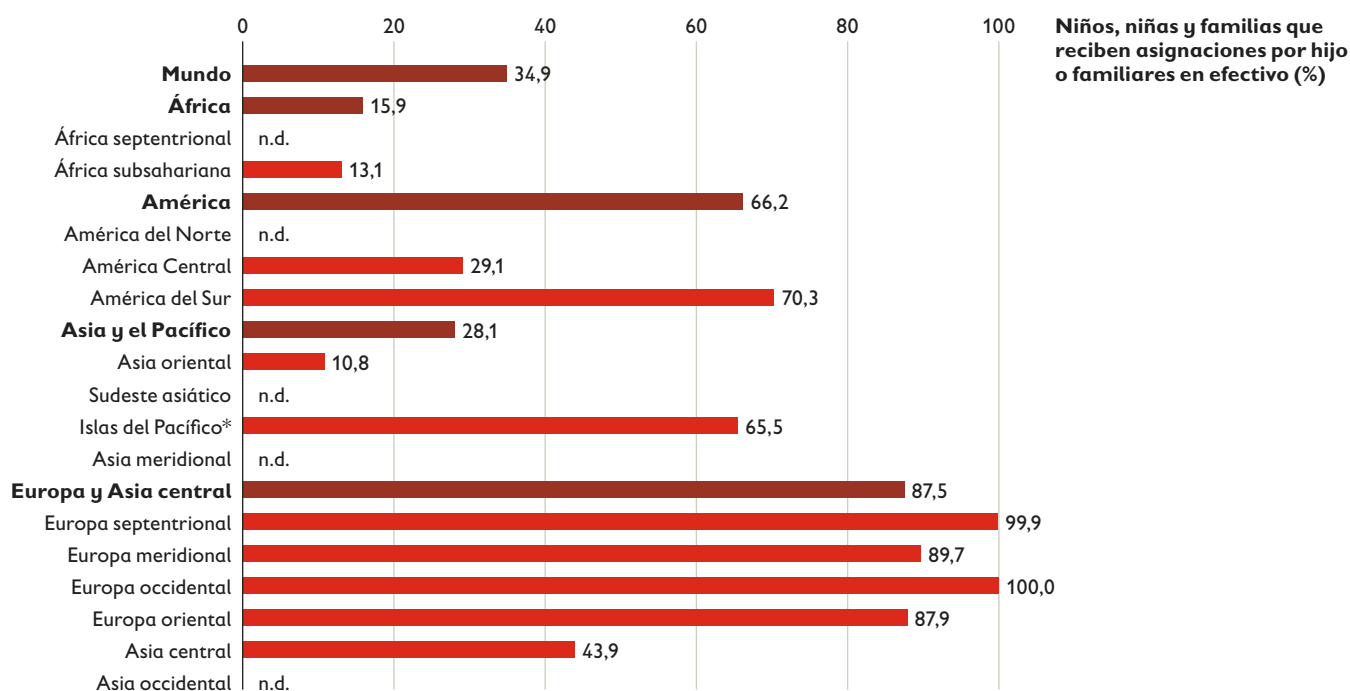
Arriba: Las pruebas demuestran que las transferencias periódicas en efectivo otorgadas a las familias ayudan a mantener escolarizados a los niños y las niñas. Muchas veces, ellos abandonan la escuela cuando sus familias están presionadas económicamente, pero las asignaciones por hijo pueden ayudarlas a priorizar la educación de sus hijos e hijas.

En todo el mundo, solo una pequeña proporción del gasto gubernamental se destina a la protección social de la infancia, y hay brechas significativas en términos de cobertura, dado que apenas algo más que uno de cada tres niños y niñas del mundo tienen acceso a alguna forma de asignación familiar o por hijo. No podemos continuar como hasta ahora. Cada Gobierno, hasta aquellos de los países de ingresos bajos, tiene medios a su disposición para tomar medidas en la dirección correcta a fin de brindar asignaciones universales por hijo.

En el último recuento, la participación mundial de niños y niñas con posibilidades de acceder a alguna forma de asignación familiar o por hijo seguía siendo preocupantemente baja (Gráfico 6). En 2019, apenas uno de cada tres niños del mundo (34,9 %) tenía acceso a alguna forma de asignación familiar o por hijo, aunque esta cifra cayó a un nivel mucho menor en África (15,9 %) y más aún en África subsahariana (13,1%)³⁹.

Gráfico 6
Porcentaje de niños, niñas y familias que reciben asignaciones por hijo o familiares (por región, último año con datos disponibles)

Fuente: Citado en OIT/Unicef (2019)⁴⁰. Basado en OIT (2017)⁴¹.



* El 65,5 % correspondiente a las Islas del Pacífico incluye a Australia y Nueva Zelanda. Si se excluye a estos países de ingresos altos, la cobertura de la infancia es mucho menor, alrededor del 14 %.

Si se observan los gastos gubernamentales, se notará que una **mínima proporción del gasto público se destina actualmente a la protección social de los niños y las niñas**, con niveles que oscilan entre apenas un 0,06 % del PIB en los países de ingresos bajos y un 0,7 % del PIB en los países de ingresos medios altos (Gráfico 7).

El gasto en protección social de los niños y las niñas varía de una región a otra, y los países que más gastan son los de Europa oriental y Asia central, que destinan más del 1 % del PIB. Por el contrario, el gasto en protección social de la infancia da cuenta de apenas el 0,06 % del PIB en Asia meridional. Estos niveles de inversión no guardan proporción en absoluto ni con el nivel de necesidad ni con los enormes beneficios económicos y sociales que una mayor inversión en los niños y las niñas podría traer aparejados.

Cuando comparamos el gasto en protección social de los niños y las niñas y su consiguiente cobertura en una

serie de países seleccionados de ingresos medios y bajos (Gráfico 8), llegamos a tres conclusiones generales:

- En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países siguen invirtiendo una cantidad extremadamente ínfima de los recursos públicos en la protección social de los niños y las niñas.
- En segundo lugar, la consecuencia de esto es que la cantidad de niños y niñas cubiertos por sistemas de protección social sigue siendo extremadamente baja en muchos países.
- En tercer lugar, una serie de países, incluidos algunos de ingresos medios bajos, han logrado establecer una cobertura universal o casi universal gastando una proporción moderada del ingreso nacional, lo cual demuestra que es posible hacerlo siempre que exista voluntad política para realizar tales inversiones. Entre estos países se cuentan Mongolia y Argentina, cuyos casos se analizan más en detalle en los Recuadros 3 y 5.

Gráfico 7
Gasto público en protección social para la infancia comparado con los gastos en otras áreas

Análisis realizado por Save the Children con datos de la OIT, la OMS y Unesco.

- Protección social para la infancia
- Otros tipos de protección social
- Educación
- Salud

Notas

AOP = Asia Oriental y el Pacífico
EAC = Europa y Asia central
ALC = América Latina y el Caribe
OMAS = Oriente Medio y África septentrional
AM = Asia meridional
AS = África subsahariana
Las cifras entre paréntesis indican la cantidad de países de cada región para los cuales hay datos disponibles.

Porcentaje del PIB (%)

25

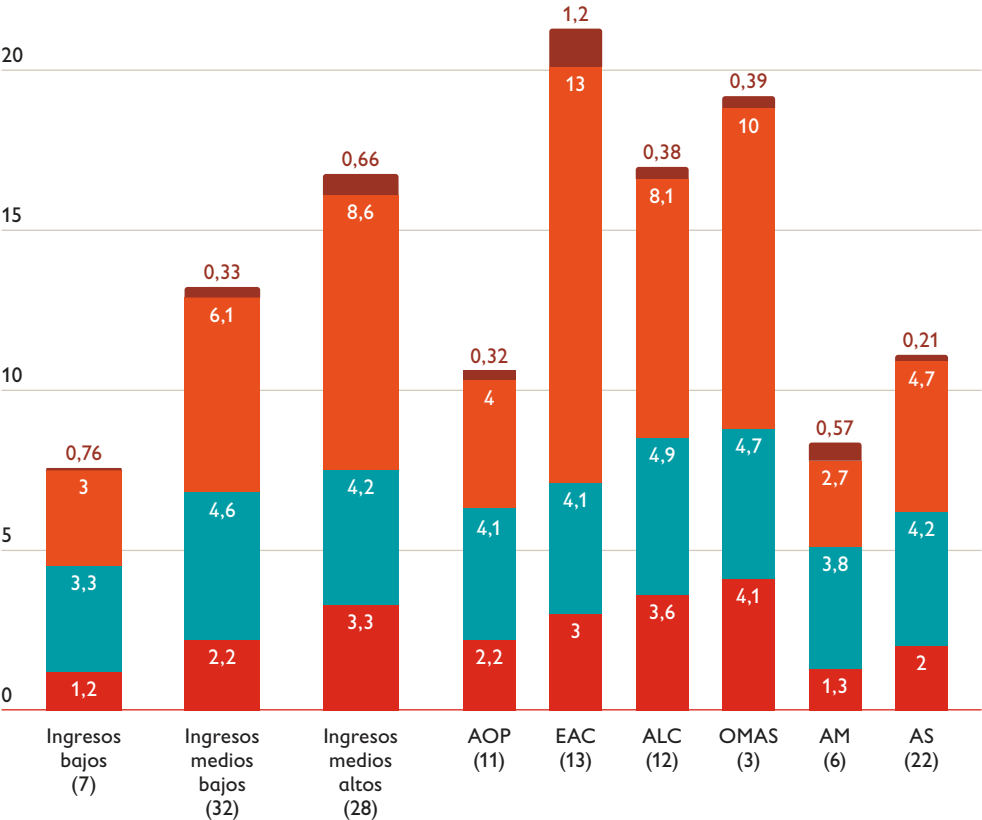
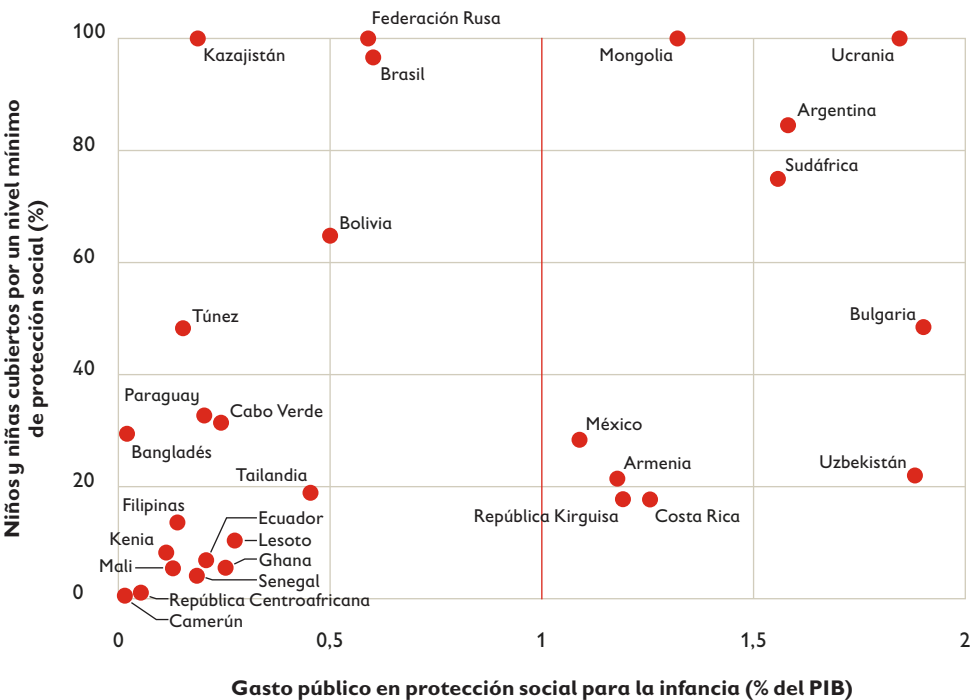


Gráfico 8
Comparación del gasto y el alcance de la protección social

Análisis realizado por Save the Children con datos de la OIT para países seleccionados.

Nota

Las estimaciones son los últimos datos disponibles en la fuente citada, y pueden haberse producido cambios en los últimos años.



No obstante, si bien lograr niveles de cobertura altos es importante, **la magnitud de la cobertura por sí sola no es suficiente para hacer frente a la pobreza y las privaciones de los niños y las niñas.** La naturaleza y la idoneidad del apoyo que se brinde por medio de las asignaciones por hijo —tanto en la forma de componente del ingreso como de acceso garantizado a servicios complementarios— deben tener en cuenta y atender las necesidades específicas de los niños y las niñas según su edad y el contexto en que viven. Para que las AUH cumplan su propósito, los niveles del beneficio deben ser adecuados, basarse en el costo de vida del lugar y estar indexados por inflación para mantener el poder de compra a lo largo del tiempo.

Un último punto que vale la pena destacar respecto del Gráfico 8 es que los niveles de cobertura alcanzados en esos países, en algunos casos, son el resultado de más de un programa. Por ejemplo, el nivel de cobertura relativamente alto alcanzado en Argentina se ha logrado por medio de una combinación de una asignación universal por hijo financiada con recursos tributarios, que se destina a los hogares más pobres, y esquemas complementarios que son parcialmente financiados por medio de aportes y contribuciones por empleado (ver Recuadro 5). En el caso de Brasil, los niveles de cobertura relativamente altos han sido logrados gracias a una combinación de tres programas, que incluyen *Bolsa Família*, *Salário Família* y una deducción del impuesto a la renta por cada hijo o hija dependiente⁴².

Teniendo en cuenta en qué situación se encuentra la mayoría de los países en términos de su cobertura y sus gastos, así como los niveles de gasto de los países que tienen una alta cobertura y niveles razonables de

asignaciones, **instamos a los Gobiernos a trabajar para comprometerse a invertir, al menos, el 1 % del PIB en protección social para la infancia.**

Si bien el costo exacto de pagar una AUH plena varía de un país a otro dependiendo de sus características demográficas y de los niveles de beneficio otorgados, creemos que esta es una meta realista y de gran ayuda para la mayoría de los países.

En los países que ya tienen una cobertura plena de AUH o están cerca de alcanzarla, esta cifra puede resultar menos pertinente; no obstante, sigue habiendo una serie de medidas que, incluso estos países, podrían y deberían adoptar para mantener y reforzar los efectos beneficiosos para los niños y las niñas, que se expondrán en el próximo capítulo.

Diversos estudios han demostrado que las transferencias en efectivo periódicas, aunque sean relativamente magras, pueden lograr un impacto transformador en el bienestar de los niños y las niñas en múltiples esferas de resultados⁴³, así como en los medios de vida de los adultos cuidadores⁴⁴. Asimismo, hay pruebas contundentes de que, cuando los Gobiernos deciden invertir en una amplia protección social para la infancia, esto puede redundar en una disminución muy importante de la pobreza económica.

Por ejemplo, Mongolia ha logrado alcanzar una cobertura casi universal a través de su Programa Dinero para la Infancia (CMP, por sus siglas en inglés), a un costo del 1 % de su PIB (ver Recuadro 3). El CMP ha provocado una reducción sustancial de la cantidad de personas en situación de pobreza del país (12 %) y ha tenido un efecto algo mayor en la pobreza infantil⁴⁵.

Recuadro 3: Programa Dinero para la Infancia de Mongolia

Mongolia: reducción del número de personas en situación de pobreza

A pesar de ser un país de ingresos medios bajos, Mongolia ha alcanzado un logro importantísimo al brindarle la garantía de un ingreso básico al 87 % de su población de entre cero y 18 años. Con un costo del 1 % del PIB, le otorga el equivalente a USD 29 por mes a cada familia de dos padres y un niño o niña (aproximadamente, el 10 % de la línea de pobreza extrema per cápita si se la divide entre los integrantes del hogar).

Desde 2005, el Programa Dinero para la Infancia (CMP) de Mongolia ha sido plena pero intermitentemente universal durante ocho años y nueve meses, y es ampliamente reconocido por haber reducido un 12 % la cantidad de personas en situación de pobreza del país.

En 2016, se tomaron medidas para racionar el beneficio focalizando la prestación en una menor cantidad de niños y niñas (60 %). Sin embargo, ese mismo año, el Gobierno convirtió el programa en la Ley de Protección Social y, desde entonces, ha incrementado los niveles de cobertura a partir de un período económicamente más próspero.

Tras el brote de COVID-19, el CMP ofreció un vehículo sumamente útil para ampliar de manera urgente el apoyo a una gran cantidad de hogares. El Gobierno quintuplicó el beneficio mensual de MNT 20 000 a MNT 100 000 durante seis meses.

Fuente: OIT/Unicef (2019); ODI/Unicef (2020)

La Subvención de Apoyo a la Niñez que otorga Sudáfrica y que, en la actualidad, llega a aproximadamente el 63 % de todos los niños y las niñas menores de 18 años ha logrado sacar de la pobreza a todas las familias de los dos quintiles inferiores⁴⁶.

El gran impacto de las AUH para reducir la pobreza se condice con aquellos observados en un informe emblemático reciente publicado por el Overseas Development Institute (ODI, [Instituto de Desarrollo de Ultramar]) y Unicef⁴⁷. En el análisis que realizaron de 14 países de ingresos medios, los autores hallaron que las «transferencias universales por hijo financiadas con el 1 % del PIB producirían una reducción de hasta un 20 % de la pobreza total de la población entera de cada país», al tiempo que la reducción de la pobreza infantil sería igual o aún mayor.

En ese mismo informe, los autores también hallaron que las mayores reducciones de la pobreza económica se lograban mediante un enfoque basado en el otorgamiento de mayores beneficios a las familias de menores ingresos (que se encuentran en el 40 % inferior de la distribución del ingreso), y otros de menor cuantía para aquellas de mayores ingresos, por ejemplo, a través de beneficios tributarios. Este enfoque logró reducciones de hasta un tercio (32 %) en la cantidad de personas en situación de pobreza. Si bien es preferible en términos de impacto en

la pobreza económica, este enfoque puede no siempre ser factible, al menos, al principio.

Muchos países tienen niveles elevados de pobreza infantil, datos de baja calidad y sistemas tributarios nacionales débiles. Nuestra intención es que los Gobiernos ponderen meticulosamente los costos y los beneficios de un enfoque más universal, y reconozcan que suelen cometerse errores graves al focalizar la ayuda que, a veces, excluye a quienes más la necesitan, así como muchos otros beneficios de la universalidad, desde la simplicidad administrativa hasta la reducción de la estigmatización, la mayor aceptación social y el apoyo político. Estas cuestiones se analizan con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

Lograr reducciones de la pobreza de tal magnitud (en particular, a partir de una medida política relativamente tan simple y fácil de comprender y explicar) traería aparejada ni más ni menos que una transformación histórica de la sociedad de dichos países. Más allá del simple hecho de lograr que grandes cantidades de niños, niñas y familias puedan superar la línea de pobreza económica, los efectos se apreciarían y se sentirían durante las generaciones futuras, al asegurar que una gran proporción de la población crezca más sana, alcance mejores resultados educativos y acceda a mejores posibilidades de vida.



Marcela Campos/Save the Children



4 La importancia de la cobertura universal y lineamientos para lograrla

Presentamos aquí ocho razones por las cuales los Gobiernos deberían trabajar en pos de una cobertura universal para todos los niños y las niñas, en lugar de procurar el otorgamiento de asignaciones por hijo focalizadas en función de la pobreza económica. También ofrecemos lineamientos prácticos respecto del modo en que los países pueden avanzar hacia el establecimiento de estas AUH y fortalecer sus prestaciones por hijo para maximizar el impacto positivo en los niños y las niñas.

Arriba: Cada vez más Gobiernos están tomando conciencia de que invertir en el bienestar de la infancia es fundamental para el progreso económico y social. Las asignaciones universales por hijo son un ingrediente clave para contribuir a lograrlo.

Asignaciones universales por hijo versus asignaciones selectivas: por qué es tan importante la «U» de las AUH

Existen, al menos, ocho razones por las cuales los Gobiernos deberían procurar avanzar paulatinamente hacia una cobertura universal para los niños y las niñas, en lugar de focalizarla de manera selectiva.

1 Todos los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a la protección social que les garantice la posibilidad de sobrevivir y prosperar.

El derecho a la protección social de cada niño y cada niña está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU (artículo 26), que también establece que el nivel de las prestaciones debería tener en cuenta los recursos y la situación de todos los niños y las niñas y de las personas que sean responsables de su mantenimiento. En la práctica, esto significa que los niños y las niñas que enfrentan desafíos particulares y mayores costos, como aquellos que tienen alguna discapacidad, deberían recibir asignaciones de mayor cuantía que tengan en cuenta sus necesidades.

2 Llegar a todos los niños y las niñas genera múltiples beneficios económicos.

Hay numerosas pruebas que demuestran los cuantiosos rendimientos que se obtienen de las inversiones cuando estas se destinan a todos los niños y las niñas y que ponen de relieve su asequibilidad^{48,49}. Al asegurar que ningún niño o niña quede rezagado, las AUH pueden garantizar un mejor rendimiento de las inversiones y ayudar a reducir las mayores privaciones e inequidad que afectan a la infancia. Asimismo, los enfoques universales brindan un estímulo económico más fuerte —tan necesario en el contexto actual de recuperación tras la pandemia de COVID-19—, y hay numerosos estudios que resaltan que las transferencias en efectivo a los hogares tienen un «efecto multiplicador» en las economías locales^{50,51}. Las pruebas recopiladas en todo el mundo también demuestran que las transferencias en efectivo periódicas, aunque sean relativamente magras, suelen mejorar los medios de vida de los hogares a través de pequeñas inversiones productivas. Además, lejos de desincentivar el trabajo, la mayoría de los estudios hallan que las transferencias en efectivo, si tienen un efecto sobre esto, de hecho, aumentan la participación y la intensidad laborales^{52,53}.

3 Los intentos por focalizar la ayuda en los hogares más pobres o que «más la merecen» suelen ser costosos en términos de distribución y, casi siempre, inadecuados, ya que excluyen a muchos de los que la necesitan.

Los esquemas de protección social selectivos según los niveles de pobreza son mucho menos efectivos para alcanzar a quienes quedan más rezagados. La mayoría de los métodos de focalización, en particular, los que se utilizan en contextos de ingresos bajos y medios, como la verificación indirecta de los medios (PMT, por sus siglas en inglés), adolecen de falencias importantes, ya que deben utilizar indicadores simples (por ejemplo, el tipo de techo de la vivienda o los bienes), que pueden excluir a muchos de los que necesitan las asignaciones. En un estudio de 38 esquemas de protección social, Athias y Kidd (2020) hallaron que gran parte de los que focalizaban la ayuda en función de la pobreza tenían resultados poco mejores que la selección aleatoria⁵⁴. Los sistemas empleados para identificar a ciertos hogares específicos insumen, además mucho tiempo, y solo suelen actualizarse cada 5 o 10 años. Un análisis realizado por Ortiz *et al.* (2017) halló que los costos administrativos de los esquemas universales promediaban el 2,5 % del costo total de dichos esquemas, mientras que los costos administrativos de los esquemas focalizados promediaban el 11 %⁵⁵.



Anna Pantelia/Save the Children



4 Las asignaciones universales pueden aumentar la probabilidad de que los contribuyentes paguen impuestos para la protección social al fomentar un «contrato social» más fuerte entre los Gobiernos y la ciudadanía.

Un contrato social robusto se logra cuando los Gobiernos respetan los derechos y satisfacen las necesidades de la sociedad brindándole los servicios y el apoyo adecuados, por ejemplo, en términos de protección social. Esto, a su vez, promueve la confianza y la credibilidad de las instituciones, así como la legitimidad dentro de la sociedad, que lleva a las personas a estar más dispuestas a contribuir —mediante el pago de impuestos— en respuesta a este apoyo que reciben⁵⁶.

5 Las asignaciones universales por hijo son un incentivo para retrasar los embarazos e inscribir los nacimientos, lo cual permite la vinculación con otros servicios esenciales.

Registrar a cada niño y niña que nace ayuda a garantizar que los Gobiernos puedan planificar y prestar otros servicios, desde los controles de salud y la vacunación básica, hasta la educación y la protección. Uno de cada cuatro niños o niñas del mundo no existe oficialmente porque su nacimiento no ha sido inscrito; no obstante, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) establece que, dondequiera que estén, todos los niños y las niñas tienen derecho a la identidad y la nacionalidad. Al garantizar este derecho, los Gobiernos también sientan las bases para contar con registros fiscales robustos, así como de trabajadores sociales y otros servicios básicos⁵⁷.

Las pruebas demuestran que, en el contexto de los países de ingresos bajos, lejos de fomentar el embarazo, las transferencias periódicas en efectivo brindadas a los cuidadores y las cuidadoras de niños y niñas pequeños pueden aumentar la distancia temporal entre los nacimientos y retrasar los embarazos juveniles^{58,59}.

6 Las asignaciones universales tienen mayor probabilidad de ser sostenibles.

Las pruebas indican que los programas de protección social liderados por donantes y altamente focalizados reciben menos apoyo de la población y, por lo tanto, son menos atractivos políticamente y menos duraderos que los programas de naturaleza universal⁶⁰.

7 Focalizar las asignaciones puede causar vergüenza y estigmatización en los niños, las niñas y sus familias, y reducir la cohesión social.

Focalizar las asignaciones por hijo puede tener consecuencias extremadamente negativas en la autoestima del niño o la niña y su bienestar psicosocial, y también es perjudicial para la cohesión social^{61,62,63}. Por el contrario, las AUH que se pagan a todos los ciudadanos de todas las etnias y en todo el país pueden fortalecer la cohesión social y la estabilidad política.

8 La pandemia de COVID-19 ha afectado los ingresos de todos los grupos socioeconómicos, y las asignaciones universales por hijo pueden ayudar a reducir el impacto.

La pandemia ha afectado a muchas personas que, habitualmente, no están cubiertas por la protección social y que, en el pasado, pueden haber sido consideradas menos vulnerables a las perturbaciones, como aquellas que trabajan en zonas urbanas. Si bien algunos hogares pueden estar en mejor posición económica que otros y tener una mayor capacidad de sobrellevar la crisis, el impacto generalizado de la COVID-19 en los ingresos de las familias podría tener un efecto devastador y a largo plazo en los niños y las niñas de todos los niveles de riqueza. Es de esperar que la crisis climática imponga presiones económicas adicionales provocadas por eventos extremos⁶⁴. Como señalamos en el capítulo 6, instaurar AUH que puedan responder a las perturbaciones ayudará a proteger a los niños y las niñas de esta nueva ola de vulnerabilidades.

Vías para lograr asignaciones universales por hijo

Habiendo expuesto las razones para trabajar en pos de asignaciones universales por hijo, consideraremos ahora algunas opciones para países que se encuentran en diferentes puntos de partida. En la actualidad, 21 países brindan una cobertura plena de AUH y otros 14 proveen «cuasi-AUH». Sin embargo, muchos otros no tienen ningún esquema vigente de asignación por hijo.

Recomendaciones para los países sin beneficios específicos para los hogares con niños y niñas:

Recomendamos que los países que actualmente no tienen ningún tipo de asignación por hijo **empiecen por poner en marcha una cobertura universal para los niños y las niñas durante sus primeros años de vida**, que constituyen un periodo crítico del desarrollo físico, cognitivo y emocional. Lograr una cobertura universal, incluso para un rango etario más acotado, requerirá que Gobiernos analicen cuidadosamente de qué modo pueden generar los recursos fiscales, para lo cual pueden inspirarse en las diversas opciones que se mencionan en el próximo capítulo.

Los beneficios que se inician desde el momento en el que se confirma el embarazo y continúan hasta los dos años de edad del niño o niña podrían cubrir el período crítico conocido como «la ventana de oportunidad de los primeros mil días», durante el cual, de acuerdo con lo que han demostrado los nutricionistas, se produce el 70 % de la desnutrición crónica. Además de reducir el riesgo de desnutrición crónica, focalizar la ayuda en las madres embarazadas y los niños de hasta dos años puede tener muchos otros efectos positivos extremadamente importantes en la salud y los medios de subsistencia^{65,66,67}.

Una vez que se ha logrado la cobertura universal para los niños y las niñas que se encuentran dentro de esta categoría de los primeros mil días, **con el tiempo, los Gobiernos pueden ampliar gradualmente la cobertura a medida que tienen más posibilidades de invertir recursos adicionales**, por ejemplo, extendiendo la prestación a los niños y las niñas de hasta cinco años.

En los casos en los que no es fiscalmente factible dar siquiera este primer paso, los Gobiernos pueden considerar clasificar las áreas geográficas del país de acuerdo con sus niveles de pobreza y desnutrición infantil **y empezar por implementar una cobertura universal en aquellas áreas que muestran los mayores niveles de privación** según estos indicadores. En virtud de las razones señaladas anteriormente en el presente capítulo, este enfoque es preferible al de identificar a los hogares más pobres dentro de cada área.



Nepal es uno de los países que han emprendido el camino hacia la cobertura universal centrándose en los niños y las niñas de hasta cinco años. Inicialmente, ha priorizado a todos los hogares con niños y niñas de la zona de Karnali, que tiene los indicadores generales más altos de pobreza crónica⁶⁸, así como los hogares dalits de todo el país (ver Recuadro 4). Desde entonces, ha ampliado la cobertura a todos los distritos con bajos resultados en los indicadores de desarrollo humano (14 de los 77 distritos).

Si bien el ejemplo de Nepal muestra el modo en que los países pueden emprender el camino hacia las AUH, es importante que su Programa de Subvención por Hijo siga ampliándose para llegar a todos los niños y las niñas de hasta cinco años, y que mantenga los niveles de dicho beneficio a lo largo del tiempo.

Recuadro 4: Programa de Subvención por Hijo de Nepal: un enfoque centrado en los primeros años de vida

A pesar de ser un país de ingresos medios bajos, Nepal ha hecho grandes esfuerzos por brindar una cobertura de protección social a sus niños, niñas, cuidadores y cuidadoras. Al momento de redactar este informe, su Programa de Subvención por Hijo (CGP, por sus siglas en inglés) cubría a casi uno de cada cinco niños y niñas menores de cinco años (19,2 %) con una subvención mensual de NPR 400 por hijo (USD 3,30). Las estimaciones recientes sugieren que el costo para el Gobierno se ubica apenas en torno del 0,3 % del PIB.

Si bien la CGP aún no es universal, Nepal constituye un ejemplo interesante del modo en que los Gobiernos pueden avanzar, con el tiempo, hacia una cobertura universal. El Gobierno ha identificado dos prioridades: asegurar la cobertura de los niños y las niñas en sus primeros años de vida (hasta los cinco años) y empezar por focalizar la ayuda en aquellas partes del país más

propensas a la pobreza crónica y con niveles bajos en los indicadores de desarrollo humano, así como en los hogares pobres con niños y niñas del grupo étnico dalit.

Save the Children ha estado apoyando al Gobierno para fortalecer el impacto de la CGP en una serie de resultados para la infancia por medio de intervenciones complementarias y materiales escolares para los padres y las madres. Esto trajo aparejada una mejora de las prácticas nutricionales (por ejemplo, mejoró la diversidad del consumo dietario mínimo, la frecuencia de las comidas y la aceptabilidad de la dieta) y redujo la prevalencia de la emaciación.

Fuente: ODI/Unicef (2020) y Nira Joshi (2020). *Parenting Programme of the Child Grant Plus in Nepal: Nutrition Related Indicators* [Programa de Crianza Incorporado al Programa de Subvención por Hijo Plus de Nepal: Indicadores Nutricionales].

Recomendaciones para los países que ya tienen un esquema de ayuda económica o asignación familiar o por hijo:

Para los países que ya cuentan con algún esquema vigente de ayuda económica para los hogares con hijos o hijas, recomendamos varias medidas tendientes a brindar mayores beneficios a una mayor cantidad niños y niñas. La primera medida es **ver el modo de cerrar las brechas en la cobertura, en particular, entre los niños y las niñas que quizás estén socialmente marginados o excluidos.**

Si bien algunos países han logrado alcanzar una cobertura muy amplia a través de esquemas financiados con recursos tributarios, otros han optado por combinar dichos esquemas con programas financiados, total o parcialmente, por aportes y contribuciones de los empleados y las empresas, respectivamente. Tal es el caso de Argentina, donde la combinación de varios esquemas ha dado lugar a una cobertura del 87,4 % de todos los niños y las niñas menores de 18 años. No obstante, hay estudios que sugieren que el 32 % de los niños y las niñas que viven en hogares pertenecientes al 10 % más pobre de la población no están incluidos, principalmente, debido a las condiciones muy estrictas que los hogares más pobres no logran satisfacer⁶⁹. Esto ilustra una de nuestras cuatro razones para insistir en el logro de una cobertura universal para cada niño y niña.

Una vez que se han cubierto las brechas de la cobertura, recomendamos que los países con esquemas de asignación familiar o por hijo **aseguren que los niveles de dichas asignaciones estén atados a la inflación, a fin de mantener su poder de compra cuando se producen aumentos de precios.**



Hanna Adcock / Save the Children

Incluso entre los países que han logrado niveles de protección social de la infancia significativos, existen muchos que no han podido mantener los niveles del beneficio a lo largo del tiempo, por lo que han perdido efectividad a medida que se reducía su poder de compra. Por ejemplo, en el Reino Unido, se demostró que una combinación de cambios realizados a las asignaciones por hijo, que incluyeron el congelamiento del beneficio, la imposición de topes y cambios en los métodos de aumento provocaron una caída en términos reales del valor de las asignaciones a lo largo de una serie de años⁷⁰.

Recuadro 5: Enfoque combinado contributivo y no contributivo de Argentina

Argentina está luchando contra la pobreza de los niños y las niñas priorizando una cobertura de protección social significativa para toda su población infantil, por medio de una combinación de esquemas contributivos y no contributivos. Cuatro países de ingresos altos también han logrado una cobertura universal de esta manera (Bélgica, Japón, Liechtenstein y Suiza).

Al momento de redactar este informe, aproximadamente un 87,4 % de los niños y las niñas menores de 18 años se beneficiaban de algún tipo de protección social; un 30 % de ellos estaban cubiertos por una asignación universal por hijo (AUH), y el resto, por medio de esquemas contributivos y deducciones impositivas para las familias de mayores ingresos.

La AUH, implementada en 2009, pretende llegar a las familias de los trabajadores desempleados, los que

trabajan en el sector informal y ganan menos que el salario mínimo, quienes trabajan en el servicio doméstico y ciertos trabajadores independientes. Las asignaciones están destinadas a los niños y las niñas de hasta 18 años y están condicionadas a cuestiones como la vacunación y la escolarización. Se establecieron montos de alrededor de USD 50 mensuales por niño o niña (USD 150 mensuales en el caso de los niños o las niñas con discapacidad), y, a 2017, el costo del programa ascendía a apenas el 0,6 % del PIB.

Un análisis de impacto realizado por Bertranou y Maurizio (2012) concluyó que la pobreza extrema podría reducirse aproximadamente un 65 % y la pobreza total un 18 %, mientras que un estudio más reciente halló que la AUH reducía la pobreza infantil extrema un 31 % (Paz et al., 2018).

Fuente: OIT/Unicef (2019)

Cómo integrar las AUH con la prestación de servicios públicos de calidad

El otorgamiento de las AUH junto con la prestación de servicios públicos de calidad constituye una solución política integral que será necesaria para alcanzar un impacto aún mayor en una amplia gama de resultados del desarrollo de la infancia, como se pide en los ODS. Los Recuadros 6 y 7 exploran algunas de las sinergias que pueden lograrse.

Asimismo, hay un creciente apoyo a la adopción de un enfoque más holístico de la crianza para lograr resultados en el desarrollo de la primera infancia, y cada vez más evidencia de que los **programas para la crianza** pueden incrementar sustancialmente los resultados del desarrollo infantil cuando están integrados con ayuda económica para las familias con hijos⁷¹. Estos pueden incluir no solo la salud y la nutrición materno-infantil, sino también la estimulación temprana por medio del juego, la crianza positiva y el refuerzo del presupuesto familiar.

Recuadro 6: Cobertura universal de salud: cómo hacer que las AUH contribuyan más al logro de resultados nutricionales y de salud infantil

La pobreza, la enfermedad y la malnutrición se encuentran inextricablemente relacionadas.

En todo el mundo, 100 millones de personas se ven empujadas a la pobreza extrema por tener que pagar servicios de salud y más de 800 millones gastan, al menos, el 10 % de su ingreso familiar para afrontar gastos de salud. Muchas familias, incluidas aquellas más difíciles de alcanzar por los esquemas de protección social y apoyo al empleo, puede que no busquen atención médica debido a la falta de recursos. Con los niveles crecientes de pobreza que se espera sobrevendrán a la pandemia de COVID-19 y sus secuelas económicas, muchas familias enfrentarán la imposible disyuntiva de elegir entre cuidar su salud y llevar un plato de comida a la mesa.

La cobertura universal de la salud es una de las cuatro garantías básicas de los niveles mínimos de protección social.

Es fundamental garantizar que todas las familias puedan acceder a una atención médica de calidad, incluida la atención obstétrica. A medida que los Gobiernos priorizan la ayuda económica para los niños, las niñas y sus familias, también deben invertir en los sistemas de salud y nutrición y asegurar que todos se vinculen con dichos sistemas, especialmente, en la primera infancia. Los servicios que incluyen el cuidado de la salud materna y que son gratuitos en el lugar de utilización y forman parte de sistemas robustos de atención primaria de la salud hacen que las familias no tengan que gastar sus limitados recursos en servicios médicos. En su lugar, las familias pueden utilizar sus asignaciones para invertir en otras áreas cruciales para el bienestar infantil.

Recuadro 7: La importancia de vincular las asignaciones por hijo a los servicios sociales y de protección infantil

Los niños y las niñas del mundo siguen siendo sumamente vulnerables a la violencia, el abandono, la explotación y el abuso, y estos riesgos se han incrementado de manera dramática a raíz de la pandemia de COVID-19. Las perturbaciones económicas relacionadas con la COVID-19 han forzado a más niños y niñas a trabajar dentro y fuera del hogar, y han incrementado el matrimonio infantil y el embarazo precoz, así como la separación de las familias y las migraciones inseguras e irregulares.

La protección social y las AUH cumplen una función clave para ayudar a las familias a proteger de manera adecuada a los niños y las niñas que tienen a su cuidado. Esto puede extenderse al apoyo de la

protección social para la familia extendida y el acogimiento familiar de aquellos niños y niñas no acompañados o separados de sus familias, quienes necesitan cuidadores alternativos que puedan brindarles un entorno familiar.

Reconocer los riesgos a la protección infantil al momento de formular las políticas de protección social, incluidas las AUH, puede prevenir y mitigar las estrategias negativas de supervivencia y promover el cuidado seguro y apropiado de la infancia. Esto puede resultar efectivo si se lo vincula con apoyo y servicios complementarios y puede facilitarse conectando la protección social con el manejo de casos y las vías de derivación de la protección infantil.

Las asignaciones por hijo con discapacidad

Cuando pensamos de qué manera los países pueden asegurar una protección social más eficaz para la infancia, es importante reconocer que los programas deberían adaptarse para satisfacer las necesidades de los niños y las niñas con discapacidad, que están entre los más vulnerables del mundo.

Las pruebas demuestran que los niños y las niñas con discapacidad están más expuestos a sufrir discriminación, exclusión, violencia, estigmatización, abuso y abandono. Sus probabilidades de tener insuficiencia ponderal triplican a las de los otros niños y niñas, y las de sufrir retraso en el crecimiento y emaciación, las duplican⁷². Ellos y sus cuidadores y cuidadoras no solo enfrentan desafíos particulares para acceder a la ayuda, sino que también suelen enfrentar costos de vida más altos, como los que demandan el cuidado de su salud, el apoyo a la movilidad o los dispositivos que necesitan por su discapacidad (por ejemplo, anteojos, sillas de rueda y apoyo social o terapéutico). También puede ocurrir que los adultos cuidadores tengan que dejar de trabajar o reducir su horario laboral para atender al cuidado de los niños y las niñas con discapacidad.

Por estas razones, deberían otorgarse asignaciones monetarias adicionales y adaptarse los programas a fin de satisfacer las necesidades de estos niños y niñas⁷³, en consulta con las organizaciones locales y nacionales que representan a las personas con discapacidad.

Una asignación universal por hijo discapacitado cumpliría una función particularmente importante para derribar las barreras que impiden el acceso de las personas con discapacidad a los dispositivos de ayuda, la educación, el desarrollo de sus habilidades y las oportunidades de desarrollar sus medios de vida, a fin de lograr una participación más significativa y productiva en el mercado de trabajo a lo largo del tiempo.

En una serie de países de ingresos medios y bajos, se ha estimado que la falta de inversiones en el desarrollo de las habilidades de las personas con discapacidad tiene un costo económico que oscila entre el 1 % y el 7 % del PIB^{74,75}. Las investigaciones también demostraron que, con apenas el 0,1 % del PIB, la mayoría de los países podrían instaurar asignaciones universales por hijo discapacitado y demostrar su compromiso para que «nadie quede rezagado»⁷⁶.



A la izquierda: A Marlita* le encanta la escuela, pero, hasta que no consiguió una silla ruedas, sus padres tenían que cargarla hasta allí. Las asignaciones por hijo con discapacidad ayudan a las familias a cubrir estos costos adicionales.

* El nombre se ha cambiado para preservar la identidad



5 Opciones de financiamiento

Los Gobiernos han utilizado muchas alternativas diferentes para aumentar el margen presupuestario y brindar una mayor cobertura de la protección social de la infancia. Los donantes y los socios del sector del desarrollo también tienen una función complementaria importante por desempeñar en la asistencia a los países más pobres para que puedan ampliar la cobertura de su protección social para la infancia, incluso, mediante el apoyo a los pedidos de alivio de la deuda y el establecimiento de un fondo global para la protección social.

Arriba: Ayan* sufría desnutrición aguda grave. La combinación de pagos en efectivo con otros servicios para prevenir la desnutrición infantil es una de las mejores inversiones que pueden hacer los Gobiernos. Incluso los países de ingresos bajos pueden afrontar la puesta en marcha de estas inversiones en los niños y las niñas.

* El nombre se ha cambiado para preservar la identidad

El aumento del margen presupuestario para ampliar la cobertura de la protección social de la infancia

Dado que los Gobiernos del mundo entero enfrentan presiones económicas cada vez mayores producto de la pandemia de COVID-19, el costo de ampliar la cobertura de la protección social de la infancia será comprensiblemente visto por muchos como una barrera. No obstante, como se señala en este informe, los costos económicos y sociales de no ampliar la protección social para que llegue a más niños y niñas y a sus cuidadores y cuidadoras son demasiado cuantiosos para ser ignorados.

Sobre la base de investigaciones realizadas en varios países, en 2019, la OIT compartió un documento con lineamientos que ponía de relieve ocho abordajes diferentes que han adoptado los Gobiernos para generar mayores márgenes presupuestarios para los programas de protección social⁷⁷. Dichos abordajes son los siguientes:

- 1 La reasignación del gasto público.
- 2 La utilización de las reservas fiscales y de las reservas en moneda extranjera de los bancos centrales.
- 3 El manejo de la deuda.
- 4 La adopción de una estructura macroeconómica más flexible.

- 5 La ampliación de los esquemas contributivos.
- 6 La eliminación de los flujos financieros ilícitos.
- 7 El aumento de la ayuda y de las transferencias.
- 8 El incremento de la recaudación tributaria.

La mayoría de los países adoptan una combinación de estas políticas.

A modo de ejemplo, podemos señalar que el Gobierno de Mongolia ha realizado esfuerzos significativos por reinvertir la riqueza generada por sus industrias extractivas para ampliar la protección social. Financiado por medio de dividendos y regalías de la extracción de recursos naturales, el Gobierno estableció el Fondo para el Desarrollo Mongol, parte del cual se ha utilizado para financiar el Programa Dinero para la Infancia descrito en el Recuadro 3⁷⁸.

Instamos a los Gobiernos a explorar estas ocho alternativas, con el fin de generar el margen presupuestario necesario para brindar asignaciones universales por hijo. Si bien los costos financieros exactos varían de un país a otro en función de sus características demográficas y del nivel de las asignaciones que otorgan, instamos a los Gobiernos a trabajar para comprometerse a invertir, al menos, el 1 % del PIB en protección social para la infancia.



Marcela Campos/Save the Children



El papel clave de los donantes y los socios del sector del desarrollo para generar un margen presupuestario para la protección social

Si bien todos los países pueden generar un mayor margen presupuestario para invertir en protección social, a algunos países les resultará más fácil que a otros ampliar la cobertura. En consonancia con dos de las alternativas para incrementar el margen presupuestario —el manejo de la deuda y el aumento de la ayuda—, este informe también insta a los donantes y a la comunidad mundial en general a asistir a los Gobiernos de los países que pueden enfrentar mayores dificultades para ampliar las asignaciones, a fin de garantizar que tengan el financiamiento adecuado para avanzar de manera progresiva hacia la instauración de las AUH.

Hay tres formas específicas mediante las cuales los donantes y los socios del sector del desarrollo pueden apoyar esto, a saber:

1 Continuar priorizando el apoyo financiero y técnico a los Gobiernos para que instauren sus AUH

Apoyar a los Gobiernos para que creen sistemas de protección social con financiamiento nacional que sean sostenibles es una de las soluciones más efectivas a largo plazo contra la pobreza multidimensional. Sin embargo, hasta ahora, gran parte del apoyo de los donantes se ha centrado en esquemas estrictamente focalizados. Como se señaló en el capítulo 3, la focalización estricta tiene muchas desventajas. Por lo tanto, los donantes deben mantener, ampliar y reorientar sus inversiones en protección social, priorizando la ayuda destinada a mejorar y ampliar la cobertura y el impacto en los niños y las niñas, para poder avanzar hacia el establecimiento de las AUH.

En el Recuadro 8, se menciona un ejemplo de colaboración con los socios del sector del desarrollo que puede ayudar a sentar las bases de asignaciones por hijo más amplias y universales en Nigeria.

Recuadro 8: La adopción de un esquema de subvenciones plenamente focalizado en el cuidado materno-infantil en el estado de Jigawa, Nigeria

Ampliación por parte del Gobierno de la Subvención Materno-infantil para los Primeros Mil Días, otorgada por el estado de Jigawa, Nigeria

Con financiamiento del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Save the Children y Acción contra el Hambre diseñaron y ayudaron a implementar un programa de transferencias en efectivo para las madres y sus hijos e hijas en los estados de Jigawa y Zamfara en el norte de Nigeria entre 2014 y 2019. El proyecto piloto llegó a más de 90 000 cuidadoras de niños y niñas con transferencias en efectivo y asistencia y asesoramiento en materia de salud y nutrición.

Luego de observar la importancia y el gran alcance de los beneficios de este enfoque, que incluyeron una reducción de los altísimos niveles de desnutrición, el estado de Jigawa tomó la decisión de establecer su propio programa con financiamiento estatal, a pesar de ser uno de los distritos menos ricos del país.

2 Apoyar la cancelación de las deudas para liberar recursos

Durante mucho tiempo, los expertos en desarrollo han venido instando a los acreedores —tanto oficiales como comerciales— a reducir el peso de la deuda para los países de ingresos bajos. En particular, el G20, el Banco Mundial y el FMI deberían estar trabajando para fortalecer la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, a fin de reducir la carga financiera en los países de ingresos medios y bajos para que puedan priorizar el apoyo a sus ciudadanos durante la crisis de la COVID-19.

También sería esperable que se considere seriamente la conversión de los pagos de servicios de la deuda en inversiones destinadas a los niños y las niñas y, en definitiva, en el capital humano de las naciones. Esto debería incluir inversiones en medidas de protección social, como las AUH, pero también en otros servicios prioritarios que incluyen la educación, la salud y la nutrición, así como la protección contra la violencia.

3 Apoyar los llamamientos internacionales a crear un fondo mundial para la protección social

Desde hace ya varios años, se han estado presentando propuestas para desarrollar un fondo mundial para la protección social, que ayudaría a los países más pobres a cubrir las brechas existentes en sus coberturas de protección social. Dicho fondo proveería financiamiento temporal a un pequeño número de países, que se comprometerían a ampliar de manera gradual sus propias contribuciones financieras nacionales a los esquemas de protección social a lo largo del tiempo, en la medida en que sus ingresos fiscales se lo permitan⁷⁹.



6 El trabajo en pos de instaurar las asignaciones universales por hijo en contextos humanitarios

Arriba: Para refugiadas como Shereen*, las transferencias en efectivo de ayuda humanitaria permiten que su familia elija el mejor modo de satisfacer sus necesidades. Las transferencias en efectivo constituyen una proporción cada vez mayor de las respuestas humanitarias.

* El nombre se ha cambiado para preservar la identidad

El sistema humanitario mundial enfrentaba exigencias que superaban su capacidad de respuesta desde antes de la pandemia de COVID-19, que ha sumado una presión aún mayor. Ahora más que nunca, los Gobiernos y los socios del sector del desarrollo que trabajan en contextos humanitarios deben hacerlo mancomunadamente para avanzar hacia sistemas de protección social gubernamentales a más largo plazo, que incluyan importantes medidas para los niños, las niñas y sus cuidadores y cuidadoras, y que tengan capacidad de respuesta y adaptación ante perturbaciones.

La ampliación de las asignaciones por hijo en contextos humanitarios: invertir en prestaciones gubernamentales de más largo plazo

Muchos de los países que no cuentan con esquemas gubernamentales de protección social actualmente enfrentan crisis humanitarias, lo cual dificulta la ampliación de la protección social de la infancia. No obstante, incluso en dichos contextos, hay importantes medidas que pueden adoptarse para emprender el camino hacia el establecimiento de las AUH.

La pandemia de COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de la comunidad humanitaria mundial hasta el límite. Los costos de brindar asistencia humanitaria constante en todo el mundo se están tornando insostenibles. Hoy más que nunca, los Gobiernos y los socios del sector del desarrollo deben unirse para pasar progresivamente de la asistencia humanitaria a corto plazo a programas de protección social gubernamentales a más largo plazo. Esto requerirá colaborar más estrechamente para apoyar y fortalecer la capacidad de los Gobiernos para construir sus sistemas de protección social.

En el futuro, a medida que se implementen y se amplíen dichos programas, los países tendrán una mayor capacidad de respuesta a perturbaciones como la provocada por la COVID-19. Los programas de protección social reactiva a las perturbaciones permitirán a los Gobiernos ampliar de manera rápida y sencilla los beneficios para incorporar transitoriamente a nuevos

beneficiarios, o bien ampliar, durante cierto período, los niveles de la asignación que reciben quienes ya están incorporados al beneficio.

Las AUH son una medida de protección social ideal para responder a las perturbaciones, ya que permiten llegar a vastos segmentos de la sociedad de forma simultánea. En el plano mundial, se estima que las AUH podrían ayudar a llegar a dos tercios de todos los hogares, pues son los que incluyen niños o niñas. En África subsahariana, su alcance iría aún más allá, a más de tres cuartos de los hogares. Incluso si se las compara con otros tipos de protección social, como las pensiones sociales universales o los subsidios por desempleo, es probable que las AUH tengan el mayor alcance, especialmente en la mayoría de los países de ingresos medios y bajos⁸⁰.

Muchos Gobiernos del mundo han basado su respuesta a la crisis provocada por la COVID-19 en sus esquemas de protección social existentes. Las acciones que emprendieron han demostrado qué se necesita para brindar una respuesta rápida, a saber:

- Fortalecer y mantener **registros actualizados** que puedan utilizarse ante una crisis para identificar rápidamente los hogares que necesiten ayuda y llegar a ellos.
- Contar con **sistemas de acción basados en pronósticos** que puedan ampliar la ayuda anticipándose a perturbaciones futuras, para evitar que los hogares tengan que recurrir a mecanismos de supervivencia perjudiciales y negativos.
- Asegurarse de que haya **planes de preparación** para todos los programas, con procedimientos acordados para dar respuesta ante distintos tipos de perturbaciones.
- Fortalecer los **mecanismos de digitalización de los pagos** para ampliar la inclusión financiera de los hogares y garantizar la llegada a ellos, incluso durante crisis o perturbaciones graves.

Las inversiones iniciales necesarias para establecer estos sistemas y asegurarse de que tengan capacidad de respuesta a las perturbaciones podría, potencialmente, provenir de los donantes, incluidos los mecanismos de financiamiento climático.

Al mismo tiempo, la comunidad humanitaria necesita asegurarse de que los programas de transferencias en efectivo y vales estén diseñados de manera tal que contribuyan al desarrollo de esquemas gubernamentales de protección social en los lugares en los que son inexistentes, así como fortalecer los de aquellos países en los que sí están en marcha. El trabajo en esta área ha sido incesante, por ejemplo, a través del Gran Pacto y la Collaborative Cash Delivery Network [Red de Colaboración para la Entrega de Efectivo], y Save the Children es miembro de ambas iniciativas.



Rob McKechnie/Save the Children

Donde ya existen programas de protección social, los actores humanitarios deben explorar de qué modo integrarse de manera más efectiva con los sistemas nacionales, a fin de cubrir las brechas en la cobertura y asegurar que se satisfagan las necesidades humanitarias. Para las poblaciones vulnerables que están excluidas de la protección social gubernamental o no logran acceder a esta, **las respuestas humanitarias pueden servir como punto de acceso a la asistencia de la protección social a más largo plazo.** Esto permite que se satisfagan las necesidades de manera inmediata, mientras se abordan cuestiones como la elegibilidad para los sistemas nacionales. Por ejemplo, en muchos países, los inmigrantes indocumentados, los refugiados, los menores no acompañados y otras personas pueden no ser elegibles para los sistemas nacionales de protección social. Asegurar la estrecha coordinación entre los sistemas humanitarios y nacionales brinda oportunidades para atender a los derechos de estos grupos.

Reconocemos que los sistemas de protección social jamás reemplazarán la necesidad de la asistencia humanitaria basada en principios a corto o mediano plazo. Las necesidades humanitarias en el mundo superan ampliamente la respuesta actual tanto de los esquemas de protección social gubernamentales a largo plazo como de los programas humanitarios de ayuda en efectivo y en vales a corto plazo. **La permanente independencia programática y operativa de la intervención humanitaria es, por tanto, crucial** para llegar a las familias más vulnerables en tiempos de crisis. La asistencia humanitaria seguirá siendo esencial durante muchas décadas para ayudar a las poblaciones a las que los Gobiernos no consiguen llegar o se les dificulta mucho hacerlo.



Kate Stanworth/Save the Children

Recuadro 9: Desarrollo de la capacidad de protección social por medio de ayuda humanitaria en la forma de transferencias en efectivo en Fiji

Save the Children ha estado trabajando con el Gobierno de Fiji para comprobar la factibilidad de las transferencias en efectivo como respuesta humanitaria. Este trabajo, financiado por el Gobierno de Australia, ha perseguido incorporar criterios uniformes a las transferencias en efectivo mediante la conformación de un grupo de trabajo sobre dichas transferencias (CWG, por sus siglas en inglés), con representantes de los organismos nacionales y multilaterales de bienestar social. Hasta ahora, los pagos en efectivo han llegado a más de 15 000 hogares.

Cuando irrumpió la COVID-19, y afectó al turismo y otros sectores, hasta un tercio de los trabajadores de Fiji sufrió una pérdida de ingresos. El CWG pudo

aplicar rápidamente su experiencia e incluyó a 13 500 hogares más que se encontraban en riesgo de pobreza. Esto demuestra que el conocimiento institucional de las transferencias en efectivo puede construirse a través de un proyecto humanitario, y también fortalecer los esquemas de protección social a más largo plazo.

Dado el alto nivel de amenaza que plantea el cambio climático para muchos países insulares del Pacífico, es sumamente prioritario desarrollar su capacidad nacional para otorgar transferencias en efectivo periódicas y, así, forjar resiliencia a largo plazo, proteger el bienestar de la infancia y responder a las perturbaciones.

El trabajo en pos de instaurar las asignaciones universales por hijo en contextos humanitarios

Aunque mantengan su independencia programática y operativa, los actores humanitarios deben, de todas maneras, trabajar con los Gobiernos para explorar de qué modo pueden poner en práctica los elementos fundacionales de las AUH. Por ejemplo, los programas de ayuda humanitaria mediante transferencias en efectivo pueden focalizarse en categorías específicas de beneficiarios, como las mujeres embarazadas o las madres lactantes y los niños y las niñas durante sus primeros mil días de vida, quienes son particularmente vulnerables durante las crisis. Save the Children ha implementado criterios de selección por categorías en Guatemala, Nigeria, Sierra Leona y Somalia, lo cual nos ha permitido efectuar transferencias en efectivo directas a las madres y sus hijos e hijas cuando más lo necesitaban.

Los actores humanitarios también deben explorar cómo usar los mecanismos de focalización para desarrollar sistemas a más largo plazo que, en el futuro, puedan ser traspasados al Gobierno. Los nuevos enfoques podrían incluir el establecimiento de vías de derivación desde las clínicas de salud y nutrición, lo cual aseguraría que las transferencias lleguen a quienes cumplen ciertos criterios de selección, como las mujeres embarazadas o los niños y niñas de hasta mil días de vida. Esto mejoraría el acceso a la nutrición cuando resulta más importante, al tiempo que sentaría las bases de un programa de asignación universal por hijo e, incluso, el desarrollo de un registro de nacimientos.

Recuadro 10: Apoyo para la construcción de un sistema de protección social en Somalia

Somalia ha soportado muchos años de conflicto y crisis humanitarias reiteradas. Aunque aún no haya ninguna protección social formal en este país, Save the Children está trabajando con los actores involucrados clave para sentar las bases de soluciones a largo plazo para combatir la pobreza infantil.

Save the Children apoyó a los actores involucrados del Gobierno de Somalia en el desarrollo de habilidades y capacitación, iniciativas de aprendizaje y recopilación de pruebas, y recursos esenciales para apoyar la introducción de esquemas de protección social de propiedad y gestión estatal, y acordes a las necesidades de la infancia.

En 2019, el Gobierno federal de dicho país lanzó la Política de Protección Social de Somalia, que sentó las bases para esquemas de protección social inclusivos y acordes a las necesidades de la infancia. Como miembro del Comité de Evaluación por Pares, Save the Children apoyó con gran satisfacción al Gobierno para que pudiera hacer realidad esta política inclusiva, basada en un concepto sólido y el compromiso de invertir en capital humano y de forjar un contrato social.



Save the Children



7 Recomendaciones

Los líderes del mundo deben cambiar de manera urgente sus concepciones de la cobertura de la protección social para los niños y las niñas. En lugar de ver las inversiones en protección social para la infancia como un costo financiero, es necesario que más Gobiernos reconozcan no solo los *beneficios sustanciales* para el niño o niña y para la sociedad en su conjunto, sino también los costos sociales y económicos de no realizar dichas inversiones.

Dado que se espera que el impacto de la COVID-19 empuje a más de 100 millones de niños y niñas adicionales a la pobreza económica durante 2020, quienes se sumarían a los niveles de pobreza infantil mundial que ya son devastadoramente altos, hoy, más que nunca, es el momento de avanzar progresivamente hacia las asignaciones universales por hijo. La crisis climática y el consiguiente incremento de los desastres climáticos —como las tormentas, las inundaciones, las sequías y las temperaturas extremas—, que constituyen, todos ellos, riesgos adicionales para los niños y las niñas, no hacen más que tornar las AUH más urgentes.

Arriba: Undrakhbayar* y su familia reciben asignaciones universales por hijo en Mongolia, donde el Gobierno ha priorizado las inversiones en los niños y las niñas y ha encontrado nuevas formas de generar los recursos financieros para hacerlo (ver Recuadro 3 en la pág. 25).

* El nombre se ha cambiado para preservar la identidad

Lograr el establecimiento de AUH en cada país requerirá un esfuerzo mancomunado. Por lo tanto, instamos a los Gobiernos y a los socios del sector del desarrollo de todas las latitudes a emprender acciones para crear un mundo en el que ningún niño o niña quede rezagado. El análisis que compartimos en este informe demuestra que todos los países tienen posibilidades de lograr la implementación de AUH siempre que exista la voluntad política de hacerlo. Nuestras recomendaciones son las siguientes:



1

Los Gobiernos deben generar, con carácter de urgente, un mayor margen presupuestario para la protección social centrada en la infancia, que puede requerir el apoyo de donantes en los contextos de menores ingresos.

La provisión de asignaciones por hijo periódicas está basada en pruebas y fundada en derechos humanos universales. Este informe expone ocho razones convincentes por las cuales los Gobiernos deberían implementar o avanzar progresivamente hacia las asignaciones universales por hijo y demuestra que lograr una cobertura plena de tales asignaciones está al alcance de la mayoría de los Gobiernos, que pueden hacerlo a través de uno o más de los ocho abordajes que se han utilizado para ampliar el margen presupuestario para la protección social. El principal obstáculo para lograr una mayor cobertura de la protección social de los niños y las niñas sigue siendo la voluntad política.

Instamos a los Gobiernos a generar, de manera urgente, un mayor margen presupuestario y a proponerse invertir, al menos, el 1 % de su PIB para ampliar de manera gradual la cobertura de sus esquemas de protección social de los niños y las niñas.

Asimismo, instamos a los donantes y a los socios del sector del desarrollo a desempeñar su función de apoyo a los Gobiernos para que puedan ampliar la cobertura de la protección social por medio de tres vías principales:

- 1** Mantener y ampliar su apoyo financiero y técnico para la protección social.
- 2** Apoyar la condonación de las deudas para ampliar el margen presupuestario.
- 3** Apoyar los llamamientos internacionales a crear un fondo mundial para la protección social.

2

Los Gobiernos deberían trabajar en pos de implementar asignaciones universales por hijo, asegurarse de que satisfagan las necesidades de los niños y las niñas con discapacidad e integrarlas con servicios complementarios.

Este informe expone ocho razones por las cuales los Gobiernos deberían implementar o avanzar progresivamente hacia las AUH en lugar de brindar una cobertura estrictamente selectiva. Tales razones son las siguientes:

- **Llegar a todos los niños y las niñas genera beneficios económicos.** Hay numerosas pruebas obtenidas por los economistas que demuestran los cuantiosos rendimientos de las inversiones que se obtienen cuando se invierte en todos los niños y las niñas y que ponen de relieve la asequibilidad de tales inversiones. Asimismo, los enfoques universales brindan un estímulo económico más fuerte (que resulta tan necesario en el contexto actual de recuperación tras la pandemia de COVID-19).
- **Todos los niños y las niñas tienen derecho a la protección social que les garantice la posibilidad de sobrevivir y prosperar.** El derecho a la protección social de cada niño y cada niña está consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU (artículo 26), que también establece que el nivel de las prestaciones debería tener en cuenta los recursos y la situación de todos los niños y las niñas y de las personas que sean responsables de su mantenimiento.
- **Los intentos por focalizar la ayuda en los hogares más pobres o que «más la merecen» suelen ser costosos e inadecuados, ya que excluyen a muchos de los que la necesitan.** La mayoría de los métodos de focalización, en particular, los que se utilizan en contextos de ingresos bajos y medios, adolecen de falencias importantes, ya que deben utilizar indicadores simples, que excluyen a muchos de quienes necesitan las asignaciones. También tienen mayores costos administrativos en proporción a la inversión total. Athias y Kidd (2020) hallaron que los esquemas focalizados según la pobreza tenían resultados poco mejores que la selección aleatoria.

Instamos a los Gobiernos y a los donantes a reconocer las razones irrefutables para trabajar en pos de una cobertura universal para todos los niños y las niñas y para poner en marcha planes que apoyen la progresiva concreción de las AUH.

Asimismo, instamos a los Gobiernos a garantizar que las AUH se diseñen e implementen con perspectiva de género y de modo que satisfagan las necesidades particulares de los grupos vulnerables, como las personas con discapacidad. Las AUH también deben estar integradas con servicios complementarios a fin de maximizar el impacto positivo en el desarrollo de cada niño y niña.

3

Los Gobiernos deberían diseñar AUH que sean reactivas a las perturbaciones y, en los países donde se produzcan crisis humanitarias, todos los actores deberían realizar los mayores esfuerzos posibles por invertir en protección social gubernamental.

La ampliación de la cobertura de los programas de protección social y el fortalecimiento de sistemas como los registros y los mecanismos de pagos digitales permiten una respuesta rápida a perturbaciones futuras, como las pandemias, los eventos climáticos o meteorológicos, las recesiones y otras crisis. Es fundamental que, a medida que se amplíen o se desarrollen los programas, no solo sigan siendo resilientes ante las perturbaciones, sino que también puedan flexibilizarse y ampliarse transitoriamente para llegar a otros hogares que puedan necesitar asistencia.

Instamos a los Gobiernos y a quienes brindan asistencia técnica a extraer las enseñanzas que nos deja la reciente pandemia de COVID-19 y diseñar programas y sistemas de protección social con mayor capacidad de respuesta a las perturbaciones. Esto incluye trabajar para contar con registros actualizados de los hogares, establecer sistemas de acción basados en pronósticos que permitan anticiparse a las perturbaciones, y asegurarse de tener sistemas lo suficientemente flexibles para efectuar rápidamente pagos adicionales a los beneficiarios existentes o a nuevos beneficiarios.

En los países que estén atravesando crisis humanitarias, seguirá habiendo una necesidad imperiosa de asistencia humanitaria para salvar vidas, pero debemos buscar, de manera urgente, formas de apoyar el desarrollo de sistemas nacionales de protección social brindados desde la esfera gubernamental, siempre que sea posible. Lograrlo será esencial para abordar las crecientes demandas humanitarias.

Instamos a los mismos actores a garantizar que, allí donde siga siendo necesaria la asistencia humanitaria, se la diseñe en consonancia con las medidas de protección social existentes y sea complementaria de estas, con miras a fortalecerlas en el futuro.

Notas

Es posible que nuestras publicaciones citen diversos contenidos y fuentes de terceros o incluyan enlaces a estos. The Save the Children Fund no se hace responsable por publicaciones de terceros. Es probable que algunas de estas publicaciones solamente estén disponibles en inglés. Para más información con relación a alguna de estas publicaciones, comuníquese con el autor directamente.

- 1 Save the Children (2020a). *Protect a Generation: The impact of COVID-19 on children's lives*. Save the Children (2020b). *The Hidden Impact of COVID-19 on Poverty*.
- 2 Save the Children y UNICEF (2020). *Coronavirus Invisible Victims – Children in Monetary Poor Households*.
- 3 Ibid.
- 4 OECD (2019). *Changing the Odds for Vulnerable Children: Building Opportunities and Resilience*.
- 5 Op. cit. Save the Children y UNICEF (2020).
- 6 Internacional Monetary Fund (IMF). *World Economic Outlook*, junio de 2020.
- 7 The World Bank (2020). *Global Economic Prospects*.
- 8 UNICEF y Save the Children (2020). *Impact of COVID-19 on Multidimensional Child Poverty*.
- 9 Ibid.
- 10 Op. cit. Save the Children (2020a).
- 11 UNHCR (2020). *Global Trends: forced displacement in 2019*.
- 12 UNICEF (2020). *Malnutrition estimates*.
- 13 Leach, M., Nisbett, N. et al. (2020), «Food Politics and Development». *World Development*, Vol. 134.
- 14 Development Initiatives (2020). *Global Humanitarian Assistance Report 2020*.
- 15 La duración promedio actual de un desplazamiento masivo es de 10 años, y más de uno de cada cuatro (25 %) dura más de 20 años. La duración promedio de un desplazamiento de refugiados transfronterizos se ha incrementado a 17 años.
- 16 Op. cit. Save the Children (2020a)

- 17 UN Sustainable Development Goals Knowledge Platform.
- 18 World Bank (2019). *The Changing Nature of Work: World Development Report*.
- 19 International Labour Organization (2020). *Social Protection Response to the COVID-19 Crisis*.
- 20 UN Human Rights Council (2020). *Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery*. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights.
- 21 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2020). *The Social Challenge in Times of COVID-19*.
- 22 Cooke, J. y De Wispelaere, J. (2020). «Basic Income and Pandemic Preparedness». *Green European Journal*.
- 23 ODI/UNICEF (2020). *Universal Child Benefits: Policy Issues and Options*. Londres: Overseas Development Institute y Nueva York: UNICEF.
- 24 ILO/UNICEF (2019) *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*. Informe conjunto.
- 25 Development Pathways (2020). *Emergency Universal Child Benefits: Addressing the Social and Economic Consequences of the COVID-19 Crisis in South Asia*. Working Paper. Oficina regional de Unicef para Asia meridional.
- 26 Las cuasi-AUH consisten en asignaciones por hijo que son universales para cierto rango etario (por ejemplo, entre 0 y 3 años) o casi universales, pero con algún medio de comprobación. Ver Op. cit. ODI/UNICEF (2020).
- 27 United Nations, *SDG Indicators*.
- 28 En estas declaraciones, tiende a utilizarse el término seguridad social, pero, en el presente informe, emplearemos protección social y seguridad social de manera intercambiable. Ver los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los artículos 9 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, entre muchos otros. Los Gobiernos también han reafirmado recientemente su compromiso a ampliar la cobertura a través de la Agenda de Acción de Adis Abeba (Financiación para el Desarrollo) y de la resolución 69/313 aprobada en 2015 por la Asamblea General de la ONU.

- 29 Op. cit. ILO/UNICEF (2019).
- 30 Chang, W. et al. (2020). *What works to enhance women's agency: Cross-cutting lessons from experimental and quasi-experimental studies*, J-PAL Working Paper.
- 31 Para una síntesis, ver: Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, V., Schmidt, T. y Pellerano, L. (2016). *Cash Transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute.
- 32 Harman, L. (2018). *The role of cash transfers in Improving Child Outcomes: the importance of child sensitivity and taking a 'Cash Plus' approach*. Londres: Save the Children
- 33 Parker, S. W. y Vogel, T. (2018). *Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? Evidence from Mexico*. NBER Working Paper 24303.
- 34 Thome, K., Taylor, J. E., Filipski, M., Davis, B. y Handa, S. (2016). *The local economy impacts of social cash transfers: a comparative analysis of seven sub-Saharan countries*. Roma: FAO.
- 35 World Bank y UNICEF (2020). *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*.
- 36 UN Development Programme (2019). *The 2019 Multidimensional Poverty Index*, <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>
- 37 Op. cit. World Bank (2019).
- 38 ILO (2017). *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Ginebra: International Labour Office.
- 39 Op. cit. ILO/UNICEF (2019).
- 40 Ibid.
- 41 Op. cit. ILO (2017).
- 42 Soares et al. (2019). *A universal child grant in Brazil: what must we do, and what can we expect from it?* Brasilia: IPC-IG One Paper 418.
- 43 Op. cit. Harman (2018).
- 44 Op. cit. Bastagli et al. (2016).
- 45 Op. cit. ILO/UNICEF (2019).

- 46 Leibbrandt, M., Woolard, I., Finn, A. y Argent, J. (2010). *Trends in South African income distribution and poverty since the fall of Apartheid*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 101. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- 47 Op. cit. ODI/UNICEF (2020).
- 48 Heckman, J. (2013) *Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy*.
- 49 Hoddinott, J., Alderman, H., Behrman, J. R., Haddad, L. y Horton, S. (2013). «*The Economic Rationale for investing in stunting reduction*». *Maternal and Child Nutrition*, 9(S2).
- 50 Op. cit. Thome et al. (2016).
- 51 Egger, D., Haushofer, J., Miguel, E., Niehaus, P. y Walker, M. (2019). *General equilibrium effects of cash transfers: experimental evidence from Kenya*.
- 52 Op. cit. Bastagli et al. (2016).
- 53 Handa, S. et al. (2018). «*Myth-Busting? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa*». *The World Bank Research Observer*.
- 54 Kidd, S. y Athias, D. (2020). *Hit and Miss: An assessment of targeting in social protection with additional analysis*.
- 55 Ortiz et al. (2019). *Fiscal space for social protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. Ginebra: International Labour Organisation.
- 56 Jordan, J. (2013). «*Policy feedback and support for the welfare state*». *Journal of European Social Policy*. Vol. 23(2), pp. 134–148.
- 57 UNICEF (2019). *Birth Registration for Every Child by 2030. Are we on track?* Nueva York: UNICEF.
- 58 Handa, S., Daidone, S., Peterman, A., Davis, B., Pereira, A., Palermo, T. y Yablonski, J., en representación de Transfer Project (2017). *Myth-busting? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa*, Innocenti Working Paper 2017–11. UNICEF Office of Research, Florencia.
- 59 Carneiro, P., Rasul, I., Mason, G., Kraftman, L. y Scott, M. (2019). *Child Development Grant Programme Evaluation Quantitative Endline Report Volume I: Final Endline Findings*.
- 60 Freeland, N. (2018). «*Poverty Targeting: The Social Protection Flaw?*» *Pathways Perspectives on social policy in international development*, Núm. 26.
- 61 Por ejemplo, ver el capítulo 5 de op. cit. ODI/UNICEF (2020).
- 62 Baumber, B. (2011). «*The Stigma of claiming benefits: a quantitative study*». *Journal of Social Policy*. Vol. 45 (2), pp. 181–199.
- 63 Roelen, K. (2019). «*Receiving Social Assistance in Low- and Middle-Income Countries: Negating Shame or Producing Stigma?*». *Journal of Social Policy*, 1–19.
- 64 Clark, H. et al. (2020). «*A future for the world's children: a WHO-UNICEF-Lancet Commission*». *The Lancet*, 395(10224), pp. 605–658.
- 65 Op. cit. Carniero et al. (2019).
- 66 Save the Children (2019). *Legacy/Dry Zone Maternal and Child Cash Transfer RCT Evaluation Key Findings*.
- 67 Save the Children (2019). *NOURISH Project Endline Survey Report*.
- 68 DFID (s.f.). *Regional Dimensions of Poverty and Vulnerability in Nepal*.
- 69 Op. cit. ILO/UNICEF (2019).
- 70 UNISON (2019). *Child Benefit – Still Under Attack*.
- 71 Arriagada et al. (2019). *Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs*. World Bank Policy Research Working Paper.
- 72 Barrantes, A. (2020). *Universal Child Benefits and the need for disability- and equity-sensitive social protection*.
- 73 Development Pathways (2018). *Child Disability Benefits: An Investment Worth Making*.
- 74 Backup S. (2009). *The price of exclusion: the economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*. Employment Working Paper 43. International Labour Office, Ginebra.
- 75 Banks, L. M. y Polack, S. (2014). *The Economic Costs of Exclusion and Gains of Inclusion of People with Disabilities: Evidence from Low and Middle Income Countries*. International Centre for Evidence in Disability y London School of Hygiene & Tropical Medicine.
- 76 Op. cit. Barrantes, A. (2020).
- 77 Op. cit. Ortiz et al. (2019).
- 78 ILO (2016). *Financing social protection through taxation of natural resources*. Ginebra: International Labour Organisation.
- 79 Global Coalition for Social Protection Floors (2020). *Más de 200 organizaciones de la sociedad civil y sindicatos de trabajadores unidos para instar a la creación de un fondo mundial para la protección social que ampare a los más vulnerables durante la crisis de la COVID-19 y en el futuro*.
- 80 Razavi, S. (2020). *The case for universal social protection is more evident than ever*. ILO Social Protection Blog.

Save the Children considera que todos los niños y las niñas merecen un futuro. Trabajamos alrededor del mundo para ofrecer a la infancia un buen comienzo en la vida, y la oportunidad de aprender y de estar protegida de todo daño. Cuando una crisis golpea, y los niños y las niñas son los más vulnerables, siempre somos uno de los primeros en responder y uno de los últimos en irnos. Garantizamos que se satisfagan las necesidades específicas de la infancia y que su voz sea escuchada. Logramos resultados duraderos para millones de niños y niñas, incluidos aquellos a quienes es más difícil llegar.

Todos los días como en tiempos de crisis, hacemos todo lo que la infancia necesite, transformando su vida y el futuro que compartimos.



Jonathan Hyams / Save the Children



Save the Children

Publicado por

Save the Children International
St Vincent House
30 Orange Street
London
WC2H 7HH
United Kingdom
+44 (0)20 3272 0300
www.savethechildren.net

Publicado por primera vez en octubre de 2020

© Save the Children 2020

Esta publicación está protegida por derechos de autor, aunque puede reproducirse por cualquier método gratuitamente con fines pedagógicos, pero no comerciales. Para su reproducción con cualquier otro fin, será necesario obtener previamente la autorización por escrito del editor, que estará sujeta al posible pago de derechos.