

# La protección social de la infancia

# 2

## IDEAS FUNDAMENTALES

- Los sistemas de protección social, y en especial los pisos de protección social, desempeñan un papel importante como instrumento para sacar a los niños de la pobreza, mejorar su salud y bienestar general, prevenir la mortalidad infantil y mejorar su acceso a bienes y servicios necesarios para gozar de una dieta nutritiva, salud, educación y cuidados, y para reducir el trabajo infantil, de manera que puedan realizar todo su potencial y romper el círculo vicioso de pobreza y vulnerabilidad. Además, su función social es decisiva para hacer efectivos los derechos de la infancia a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado.
- Las necesidades de un gran número de niños están desatendidas. Se estima que 5,9 millones de niños de todo el mundo mueren cada año antes de cumplir los 5 años, la mayoría por causas evitables. Casi la mitad de las muertes son atribuibles a la malnutrición; más de 161 millones de niños menores de 5 años sufren retraso del crecimiento. Caer en la pobreza en la niñez puede prolongarse en pobreza para el resto de la vida; incluso periodos breves de privación de alimentos pueden repercutir en el desarrollo infantil a largo plazo. Las estimaciones indican que casi la mitad de la población de 900 millones de personas del mundo que viven en situación de pobreza extrema son niños.
- Las cifras de la cobertura efectiva del indicador 1.3.1 de los ODS indican que el 35 por ciento de los niños del mundo percibe prestaciones de protección social, y que hay importantes disparidades entre regiones: mientras que en Europa y Asia Central el porcentaje es del 87 por ciento, y en las Américas del 66 por ciento, en Asia es del 28 por ciento y en África del 16 por ciento.
- Una tendencia positiva es la ampliación de las transferencias monetarias en favor de la infancia. Algunos países han hecho un gran avance hacia la cobertura universal de la protección social, como Argentina, Brasil, Chile y Mongolia. Con todo, en muchos países, los programas de protección social de la infancia se enfrentan con una cobertura limitada, niveles insuficientes de prestaciones, fragmentación y deficiencias institucionales.
- Los datos de 139 países sobre el gasto en la protección social de los niños de entre 0 y 14 años de edad indican que se gasta un promedio del 1,1 por ciento del PIB en prestaciones por hijo; también en este caso hay grandes disparidades entre regiones, desde el 0,1 por ciento en África Septentrional y los Estados Árabes hasta el 2,5 por ciento en Europa.
- Este es un avance importante, pero hay países en los que se aplican políticas de consolidación fiscal y se recortan las prestaciones; a menudo, las prestaciones por hijo se restringen a los pobres únicamente, privando así a los niños vulnerables de su legítimo derecho a la protección social. Es preciso esforzarse para que el ajuste fiscal a corto plazo no socave el avance.

## 2.1 La protección social como instrumento para atender a las necesidades de los niños y hacer realidad los ODS pertinentes

Si bien en los últimos decenios se han logrado avances importantes, muchas familias, y en especial muchos niños, siguen sumidos en la pobreza y la exclusión social, y carecen de acceso a bienes y servicios necesarios. En el caso de los niños, las deficiencias de nutrición, educación y salubridad del entorno son especialmente perjudiciales y pueden causar daños irreversibles a su desarrollo y bienestar físico y mental.

La pobreza es pluridimensional, y las privaciones suelen reforzarse entre sí; es frecuente la superposición de factores como la mala salud, la malnutrición, el estrés, el bajo rendimiento escolar, la violencia, el maltrato, el abandono, la falta de cuidados y de vivienda digna, de saneamiento y de agua limpia, así como de posibilidades de escolarización, el trabajo infantil, y el trabajo pesado no remunerado tanto de cuidados como doméstico (Naciones Unidas, de próxima aparición). La cuantificación de la pobreza en términos monetarios no refleja a fondo todo el panorama del sinnúmero de privaciones que pueden padecer los niños, incluso si su nivel de vida supera un determinado umbral económico.

Los derechos de la infancia están presentes y se abordan en toda la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en varios ODS, como los relativos a la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2), la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente (ODS 8), la desigualdad (ODS 10), las ciudades sostenibles (ODS 11) y las sociedades pacíficas e inclusivas (ODS 16) (UNICEF, 2016a).

La protección social de la infancia es esencial para reducir y prevenir la pobreza infantil, y guarda estrecha relación con el cumplimiento de las metas 1.2 y 1.3 de desarrollo sostenible, en especial por lo que respecta a asegurar por lo menos un nivel mínimo de protección para todos, como parte de los pisos de protección social definidos a nivel nacional. Hay un número excesivo de niños entre las personas que viven en situación de pobreza extrema: mientras que los menores de 18 años representan el 34 por ciento de la población total en los países de ingresos bajos y medios, constituyen el 46 por ciento de la población que vive con menos de

1,90 dólares de los Estados Unidos por día (UNICEF, 2016b). Los niños que viven en la pobreza tienen menos posibilidades de desarrollar todo su potencial, pues todas sus posibilidades son limitadas en comparación con las de los que viven fuera de la pobreza. África es la región más afectada: si las tendencias actuales se mantienen, en 2030, 9 de cada 10 niños que viven en situación de pobreza extrema serán del África Subsahariana (*ibid.*). Incluso hoy, más de dos terceras partes de los niños africanos carecen de dos o más necesidades básicas (De Milliano y Plavgo, 2014, pág. 18). Se estima que a nivel mundial 5,9 millones de niños mueren cada año antes de cumplir los 5 años, la mayoría por causas evitables<sup>1</sup>. Casi la mitad de las muertes son atribuibles a la malnutrición. A pesar de algunos avances, la malnutrición aún afecta a millones de niños: 155 millones de ellos menores de 5 años, muestran un retraso en el crecimiento e inician sus vidas con notables desventajas (UNICEF, OMS y Grupo del Banco Mundial, 2017). Las estimaciones de 2012 indican que casi la mitad de los 900 millones de personas del mundo que viven en situación de pobreza extrema son niños (UNICEF, 2016b, pág. 72). La pobreza y la vulnerabilidad también son causantes de insuficiente nutrición e inseguridad de los ingresos (metas 2.1 y 2.2 de desarrollo sostenible). La nutrición insuficiente, en especial en los primeros 1000 días de vida, es decir, desde la concepción hasta la edad de dos años, tiene secuelas devastadoras irreversibles en el desarrollo físico y mental de un niño. En tal sentido, la emaciación y el retraso del crecimiento figuran entre las mayores preocupaciones<sup>2</sup>.

La pobreza infantil es también una preocupación en los países de ingresos altos. Por ejemplo, el 21,1 por ciento de los niños de la Unión Europea corren riesgo de pobreza, frente al 16,3 por ciento de los adultos (UNICEF, 2016b). En Europa, desde la crisis económica y financiera, la pobreza infantil ha aumentado en varios países, incluidos Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Malta, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia (UNICEF, 2017), a consecuencia de los efectos combinados de bajas tasas de empleo y recortes por austeridad (Cantillon *et al.*, 2017; OIT, 2014a; Ortiz y Cummins, 2012). Los niños viven la vulnerabilidad, la pobreza y los riesgos de modo diferente al de los adultos. En especial en la primera

<sup>1</sup> UNICEF: Child Mortality Estimates, 2015. Disponible en inglés en: [www.data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality](http://www.data.unicef.org/topic/child-survival/under-five-mortality).

<sup>2</sup> Si bien la meta 2.2 de desarrollo sostenible se refiere al retraso del crecimiento y la emaciación, la gran preocupación en los países de ingreso alto es la obesidad: en 41 países de la OCDE, un promedio del 15,3 por ciento de los niños de entre 11 y 15 años de edad padecen obesidad o sobrepeso (UNICEF, 2016a y 2017).

### Recuadro 2.1 Normas internacionales sobre las prestaciones familiares y por hijo

El marco jurídico de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos contiene una serie de disposiciones que definen diversos derechos de la infancia relacionados con el derecho a la protección social. Entre ellos, el derecho a la seguridad social, teniendo en cuenta los recursos y las circunstancias del niño y de las personas encargadas de su manutención<sup>1</sup>, el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y el derecho a cuidados y asistencia especiales<sup>2</sup>.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CRC) establece que «los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional» (artículo 26). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) exige a los Estados que concedan a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente mientras esta sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo<sup>3</sup>.

Las normas de la OIT relativas a la seguridad social complementan este marco y proporcionan orientaciones a los países sobre la forma de dar efectividad a los diversos derechos que forman parte del derecho general a la protección social en la infancia. En la parte VII, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), establece normas mínimas para el suministro de las prestaciones familiares (o por hijo), ya sea en forma de prestaciones periódicas en efectivo o de prestaciones en especie (alimentos, ropa, vivienda, vacaciones o ayuda doméstica), o una combinación de ambas, asignadas a la manutención de los hijos. Así, la finalidad principal de las prestaciones familiares debería ser asegurar el bienestar de los niños y la estabilidad económica de las familias.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha precisado que estas asignaciones familiares deben concederse por cada hijo de la familia y para todos los niños que residen en el territorio del país, y por

todo el tiempo que dure su educación o formación profesional a tiempo completo, en caso de no percibir un ingreso suficientemente elevado en virtud de la legislación nacional. Su monto debe fijarse en proporción directa a los gastos ocasionados por el mantenimiento del hijo y contribuir en forma apreciable a cubrirlos. Las prestaciones familiares, en su cuantía mínima, deben concederse con independencia de los ingresos del hogar. Las prestaciones por encima del nivel mínimo pueden estar supeditadas a una comprobación de los recursos. Todas las prestaciones deben ajustarse, para tener en cuenta la evolución del costo de mantenimiento de los hijos o, en general, del costo de vida (OIT, 2011a, párrs. 184-186).

La Recomendación núm. 202 de la OIT perfecciona y amplía el marco normativo, y apunta a la protección universal. La seguridad del ingreso por hijo constituye una de las garantías elementales de seguridad social y equivale a un nivel mínimo de protección social, y debe asegurar «el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios» (apartado *b*) del párr. 5). Si bien las garantías deben definirse en el plano nacional, la Recomendación proporciona orientaciones claras sobre el nivel apropiado: la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad, y debería asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios necesarios, y podrá corresponder a los umbrales nacionales de pobreza o a otros umbrales comparables (apartado *b*) del párr. 8). La Recomendación prevé la universalidad de la protección, y establece que las garantías básicas de seguridad social deberían proporcionarse por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional y a reserva de las obligaciones internacionales vigentes (párr. 6), esto es, de las correspondientes disposiciones de la CRC, el PIDESC y demás instrumentos pertinentes. Puesto que el planteamiento de la Recomendación se centra claramente en los resultados, abre la posibilidad de recurrir a una amplia gama de instrumentos normativos para conseguir la seguridad del ingreso para los niños, incluidas las asignaciones familiares y por hijo (eje del presente capítulo).

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), 1948, art. 22; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 (PIDESC), art. 9; Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), Naciones Unidas, art. 26. <sup>2</sup> DUDH, apartados 1) y 2) del art. 25. <sup>3</sup> PIDESC, apartado 1) del art. 10.

infancia, cuando más graves son los daños de las privaciones, dependen completamente de sus cuidadores y no tienen posibilidades de valerse por sí mismos. Esa dependencia de los adultos también los expone más a la violencia y a otras formas de maltrato y explotación, como el trabajo infantil, la trata, el matrimonio infantil, los embarazos de adolescentes y otras prácticas tradicionales abusivas, como la ablación o mutilación genital femenina. Incluso en la adolescencia,

estos niños no tienen posibilidades de hacerse oír, y en muchos casos crecen en instituciones correccionales o propias de una tradición o una cultura, en las que los derechos y necesidades de la infancia no constituyen una prioridad máxima.

Los sistemas de protección social también revisten gran importancia para promover la igualdad de género y superar la división en función del sexo de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados (meta 5.4

de DS), a su vez, una de las principales causas de la desigualdad de oportunidades y de resultados entre mujeres y hombres. Desde temprana edad, las niñas realizan la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado (Muñoz Boudet, Petesch y Turk, 2012). De una encuesta realizada por la OIT en 33 países, se infiere que las niñas de entre 7 y 14 años de edad son mucho más propensas a realizar tareas del hogar que los varones, y que las tareas incluyen el cuidado de hermanos menores o de algún adulto que lo necesita (OIT, 2016a, pág. 75). Esta división temprana del trabajo en función del género acompaña a las mujeres hasta su vida adulta y establece como norma el reparto desigual del trabajo doméstico y de cuidados (*ibid.*). Si se comparara con servicios de atención asequibles y de calidad, muchas niñas se verían liberadas de la responsabilidad de cuidar a los hermanos pequeños. Mientras no se cuente con un marco de políticas propicio que dé prioridad a las necesidades y exigencias de la infancia, no será posible hacer efectivos los derechos de la infancia a la seguridad social, a un nivel de vida, salud, educación y cuidados adecuados, y tampoco la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Un componente importante de ese marco de políticas son las normas internacionales relativas a las prestaciones familiares y por hijo (véase el recuadro 2.1).

Habida cuenta de la situación alarmante por lo que respecta al bienestar infantil en el mundo, las medidas de protección social representan una herramienta poderosa para dar alivio inmediato a los niños pobres y sus familias. Las disposiciones de protección social pueden activar un ciclo virtuoso en el que aumenta la capacidad de los progenitores de generar ingresos, y también la disposición a embarcarse en actividades de mayor riesgo o de rendimiento más elevado. Las prestaciones en la materia constituyen un ingreso estable y previsible, e impiden que los hogares recurran a estrategias dañinas, como retirar a los niños de la escolarización, recortar el gasto en alimentos o vender bienes productivos ante una crisis. La manutención de los niños en última instancia depende de la familia; así pues, la gama de medidas e instrumentos normativos disponibles para mejorar la seguridad de los ingresos y la protección social de la infancia es muy amplia.

## 2.2 Tipos de regímenes de protección social de la infancia y la familia

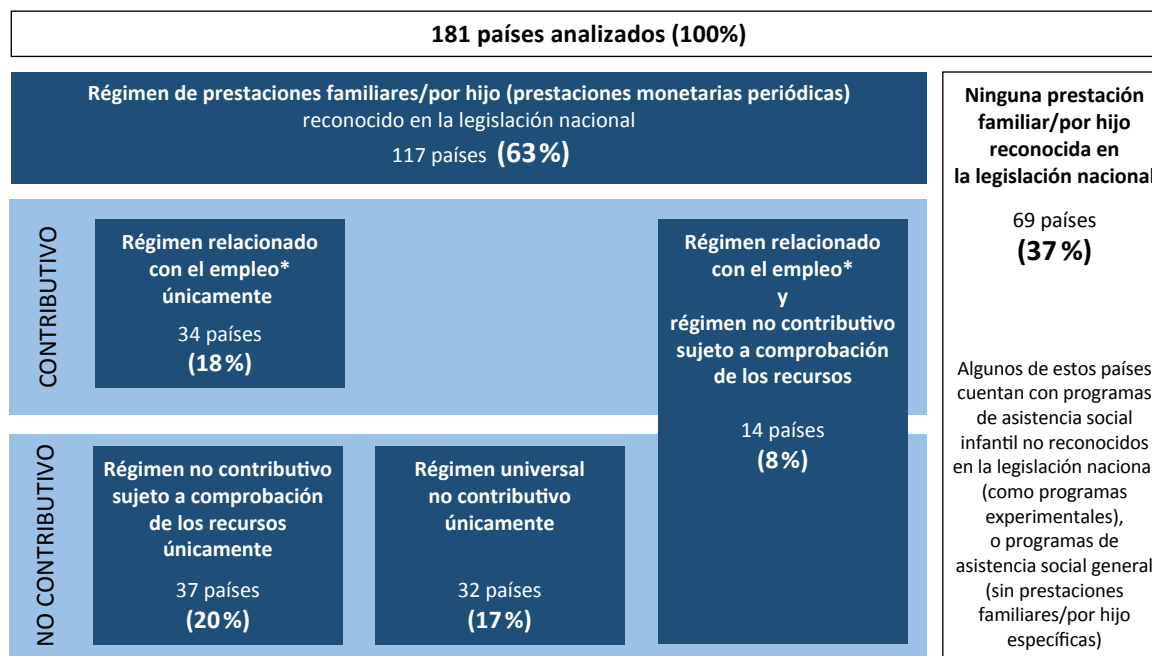
En los sistemas de protección social existe una amplia gama de intervenciones que pueden beneficiar a los

niños y las familias. Entre las diseñadas específicamente en favor de los niños, figuran las siguientes:

- Prestaciones monetarias familiares o por hijo, universales o específicas, condicionadas o no condicionadas, contributivas o no contributivas y/o financiadas mediante impuestos.
- Alimentación escolar, programas de inmunización o de salud y otras transferencias en especie, tales como uniformes escolares o libros de texto gratuitos.
- Exención del pago de determinados servicios, como los servicios de atención de salud, o servicios de cuidado infantil.
- Prestaciones de seguridad social destinadas a las madres, al padre y a otras personas que prestan el cuidado, proporcionadas a madres, padres y otros cuidadores durante una licencia relacionada con un hijo a cargo (prestación relativa a la licencia parental y para otro tipo de cuidado infantil en caso de hijo enfermo o con discapacidad).
- Servicios de cuidado infantil, educación en la primera infancia hasta la edad mínima legal de incorporación al empleo según la legislación nacional.
- Reembolso de impuestos a las familias con hijos.

Los gráficos 2.1 y 2.2 se centran en los programas de prestaciones monetarias familiares o por hijo; ofrecen un panorama general de los diferentes tipos de programas en el mundo. En más de una tercera parte de los 186 países sobre los que se disponía de datos (69 países) la legislación nacional no prevé ninguna prestación familiar/por hijo (sin embargo, es posible que dispongan de programas de asistencia social sin base jurídica, y otros programas de refuerzo de la seguridad del ingreso para los niños). De los 117 países que cuentan con un régimen de prestaciones familiares/por hijo, 34 prevén disposiciones reglamentarias solo para quienes tienen un empleo formal. La mayor parte de estos países pertenecen a África. Ahora bien, es improbable que los regímenes limitados a los trabajadores del sector formal beneficien a los niños más vulnerables. Un número similar de países (37) solo proporciona prestaciones no contributivas, sujetas a comprobación de los recursos. Estos regímenes tienden a cubrir a una pequeña parte de la población únicamente, y, según algunos estudios, cometen graves errores de exclusión, por lo que con frecuencia no cubren a las familias más necesitadas (Kidd, Gelders y Bailey-Athias, 2017). En 14 países se combinan regímenes relacionados con el

Gráfico 2.1 Visión general de los regímenes de prestaciones familiares/por hijo (prestaciones monetarias periódicas), por tipo de régimen y prestación, 2015 o año más reciente con datos disponibles

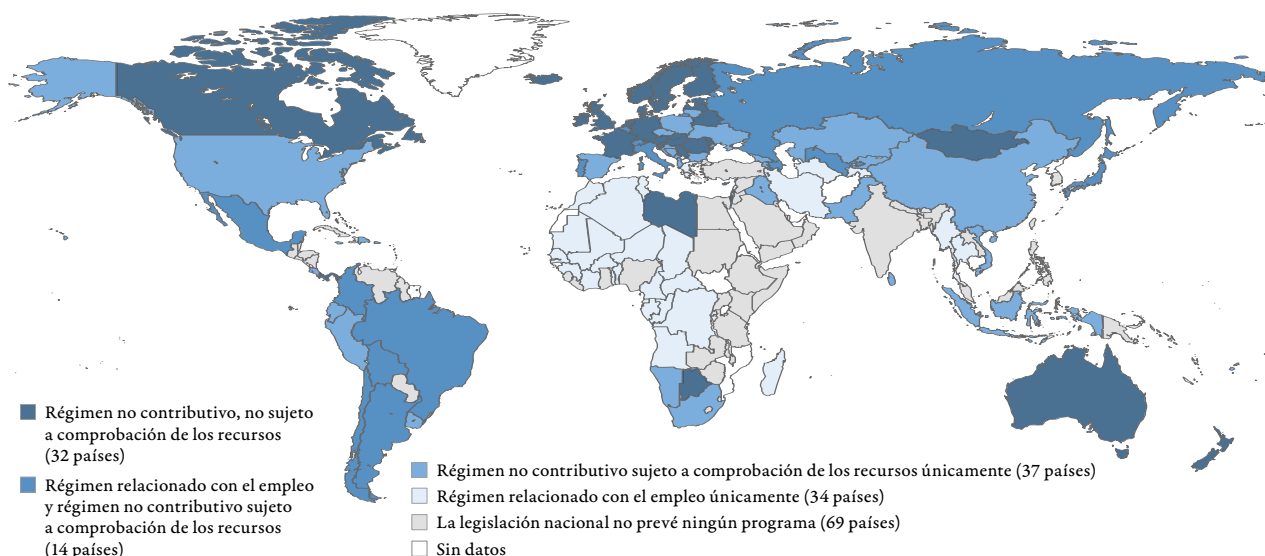


Notas: \* Relacionados con el empleo: los regímenes incluyen aquellos financiados mediante contribuciones del empleador y del trabajador, así como los financiados exclusivamente por el empleador. Determinados regímenes relacionados con el empleo también están sujetos a comprobación de los recursos o de la situación económica. El porcentaje se expresa como porcentaje del número total de países de los que se dispone de datos.

Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social; AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World; Comisión Europea, Sistema de Información Mutua sobre la Protección Social (MISSOC). Véase también el cuadro B.4 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54621>

Gráfico 2.2 Regímenes de prestaciones monetarias familiares y por hijo, por tipo de régimen, 2015 o año más reciente con datos disponibles



Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social; AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World; Comisión Europea, Sistema de Información Mutua sobre la Protección Social (MISSOC). Véase también el cuadro B.4 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54622>

empleo con regímenes no contributivos sujetos a comprobación de los recursos, y solo en 32 países se proporcionan prestaciones universales no contributivas por hijo, o prestaciones familiares monetarias, sobre todo en Europa. Con todo, la consecución de los ODS, en particular del ODS 1 sobre la pobreza y el ODS 2 sobre el hambre, aunque también los relativos a la salud y la educación (ODS 3 y 4), depende de la medida en que los regímenes y programas puedan dar cobertura a las familias pobres y vulnerables.

El presente capítulo (y los gráficos 2.1 y 2.2) se centran en programas reconocidos en la legislación nacional, pues suelen ser más estables por lo que respecta al marco institucional y de financiación, garantizan la cobertura por una cuestión de derechos, y conceden el derecho legal a las familias y los particulares en condiciones de beneficiarse. Además de estos regímenes, muchos países disponen de diversos programas de asistencia a niños necesitados (en efectivo o en especie) no reconocidos (aún) en la legislación nacional, tales como programas experimentales o temporarios que suelen limitarse a regiones o distritos determinados, proporcionados a través del gobierno, donantes, ONG u organizaciones de beneficencia.

El gráfico 2.1 se refiere sobre todo a las transferencias monetarias, aunque buena parte de las intervenciones consisten en prestaciones en especie, como alimentación escolar o acceso a servicios. Los programas de alimentación escolar constituyen la modalidad más extendida de prestación en especie; se conceden en 131 de los 157 países sobre los que se disponía de datos (Banco Mundial, 2015). Según estimaciones del Programa Mundial de Alimentos, el número de niños que reciben alimentación escolar cada día asciende a 368 millones (PMA, 2013). Los programas de alimentación escolar pueden contribuir a la consecución de varios ODS: mejora de la nutrición (ODS 2), educación (ODS 4), igualdad de género (ODS 5) y, economía, a través de la compra de alimentos locales (ODS 8) (PMA, 2017).

Las prestaciones monetarias de protección social y el acceso efectivo a los servicios suelen guardar relación directa y reforzarse entre sí, en especial por lo que respecta a la atención de salud, los servicios de atención infantil o de educación. Estas prestaciones son vitales para resolver las desigualdades e impulsar la inclusión social, en particular si se tiene en cuenta que es mucho menos probable que los niños de familias de bajos ingresos tengan acceso a los servicios educativos y de salud (CESPAP, 2015). Otros servicios también desempeñan un papel importante. Por ejemplo, la inscripción de los nacimientos es un servicio esencial por derecho

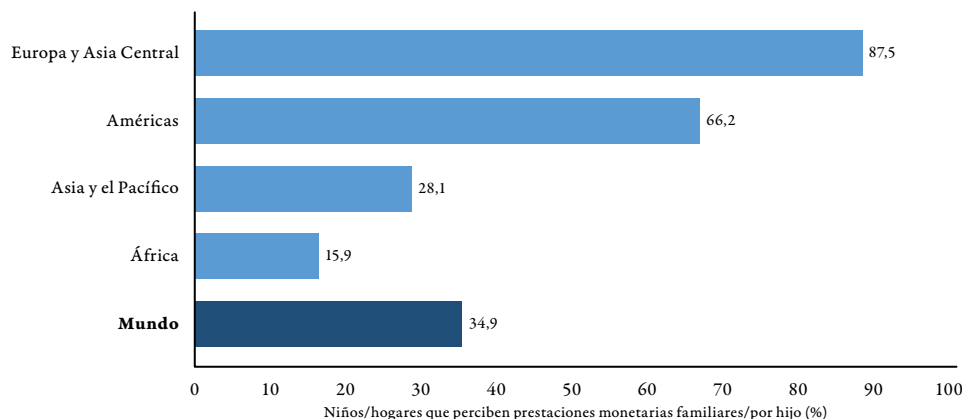
propio, pero además porque suele ser un requisito para poder gozar de otros derechos y acceder a las prestaciones y servicios de protección social. En el caso de las adolescentes, el acceso a los servicios de salud reproductiva es un factor clave que determina sus oportunidades en la vida.

En la última sección del capítulo se analiza la complementariedad de las prestaciones monetarias y el acceso a servicios de atención infantil de calidad, cuya función es importante ya que por una parte facilitan la actividad económica de la mujer en empleos de calidad, contribuyendo así a reducir la pobreza infantil, y por la otra propician el desarrollo infantil y reducen el trabajo infantil.

### 2.3 Cobertura efectiva: seguimiento del indicador 1.3.1 de los ODS en favor de la infancia

Como ya se ha indicado, hay una amplia gama de intervenciones potencialmente beneficiosas para el bienestar infantil, pero lo que merece especial atención es el aumento de los programas de transferencias monetarias no contributivas en los países de ingresos bajos y de ingresos medios en los dos últimos decenios (Bastagli *et al.*, 2016). Unos 130 países ahora cuentan con al menos un programa de transferencias no contributivas y no condicionadas, pero el nivel de cobertura y las prestaciones suele ser limitado. Por ejemplo, 40 de 48 países africanos adoptaron dichos programas (Cirillo y Tebaldi, 2016); sin embargo, según se refleja en el gráfico 2.3, la cobertura de niños por los que se abonan prestaciones monetarias en el África Subsahariana sigue siendo baja –se calcula que solo está protegido el 13,1 por ciento–, y significativamente más baja que la media mundial del 34,9 por ciento. Tal como se aprecia en el gráfico, las tasas de cobertura varían significativamente entre regiones y subregiones: los países de ingresos altos, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, así como los países de Europa Septentrional y Occidental, tienen una tasa elevada de cobertura, superior al 95 por ciento. Algunos países de ingreso alto y de ingreso mediano de Europa Oriental y Meridional dan cobertura a más del 85 por ciento de los niños, y los países de América Latina, un promedio superior al 70 por ciento, si bien el porcentaje en América Central es de solo el 29 por ciento. La cobertura en Asia varía entre el 10,8 por ciento en Asia Oriental y el 43,9 por ciento en Asia Central. La tasa media de cobertura del 65,5 por ciento en las Islas del Pacífico incluye a

Gráfico 2.3 Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los niños y las familias: porcentaje de niños y hogares beneficiarios de prestaciones familiares y por hijo, por región, año más reciente con datos disponibles



Nota: Relación entre la cantidad de niños/familias beneficiarias de prestaciones y el número total de niños/familias con hijos (véase el anexo II). Estimaciones regionales y mundiales ponderadas por el número de hijos. Los datos de otras regiones no son suficientes para realizar estimaciones regionales.

Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales. Véanse también los cuadros B.3 y B.4 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54623>

### Recuadro 2.2 Prestaciones universales por hijo en Mongolia

En 2005, el Gobierno de Mongolia estableció el Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo (CMP), una transferencia condicionada específicamente destinada a hogares en situación de pobreza, a fin de mitigar la pobreza tras la transición económica y social. Se estipularon requisitos de índole social, sanitaria y educativa. La ejecución del Programa tropezó con problemas de filtración de las prestaciones a hogares no pobres, y de exclusión de familias pobres (Hodges *et al.*, 2007). En julio de 2006, el Gobierno decretó la universalidad del régimen, y comenzó a conceder la prestación a todos los niños menores de 18 años de edad; al mismo tiempo, estableció una nueva prestación por nacimiento y aumentó la cuantía de la prestación. En el estudio realizado por Hodges *et al.* (2007) se comprobó que el CMP específico inicial había reducido la pobreza en cuatro puntos porcentuales (del 42,2 al 38,5 por ciento) y había rebajado la disparidad de la tasa de pobreza infantil en alrededor de dos puntos porcentuales, y se asumió que las prestaciones por hijo percibidas habían aumentado el gasto real de los hogares proporcionalmente. La prestación universal por hijo, y en especial el aumento de la cuantía de la prestación establecida en 2006, redujo el porcentaje en 10 puntos porcentuales (al 27,4 por ciento) y redujo la disparidad de las tasas de pobreza en 5,5 puntos porcentuales (al 7,1 por ciento).

En 2010 se reformó el sistema de bienestar social y se suprimió el CMP. En octubre de 2012, el nuevo Parlamento del país lo restableció tras la aprobación

del Plan de Acción Gubernamental (2012-2016), en el que se destacaban los compromisos del Gobierno en materia de protección social. La prestación era universal y se concedía a todos los niños menores de 18 años. La Encuesta Socioeconómica de Hogares de 2014 reveló que el CMP contribuía a reducir la incidencia de la pobreza en un 12 por ciento, y la disparidad de la tasa de pobreza en un 21 por ciento. Así pues, reducía apreciablemente la pobreza monetaria, y mucho más si solo se consideraba a los niños (OIT, 2016d).

En agosto de 2016, el nuevo Gobierno elegido anunció la reintroducción de la focalización del CMP. En consecuencia, en noviembre de 2016 solo el 60 por ciento de los niños percibió la prestación. El préstamo de tres años aprobado por el FMI posteriormente con arreglo al Servicio Ampliado del Fondo (SAF) impone condiciones con respecto a la consolidación fiscal, entre ellas la adopción de «medidas que refuercen y limiten más la red de protección social» (FMI, 2017a). No obstante, en julio de 2017, cuando los indicadores fiscales comenzaron a mejorar, el Gobierno restituyó el carácter universal al CMP y lo incorporó a la Ley de Bienestar Social. Habida cuenta de la inestabilidad del contexto, la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), proporcionaría la salvaguardia para mantener el sistema de protección social de Mongolia, en particular el Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo.

Fuente: Basado en Alianza Mundial en favor de la Protección Social Universal, 2016a.

### Recuadro 2.3 Una combinación de regímenes para lograr la protección social de la infancia: el caso de Argentina

La Argentina aplica una combinación de medidas para avanzar hacia la cobertura universal de la prestación por hijo. Además de suprimir las prestaciones familiares contributivas y las deducciones fiscales para los trabajadores de ingresos más altos con hijos, en 2009 estableció la Asignación Universal por Hijo (AUH) en respuesta a los efectos de la crisis mundial, y para consolidar varios programas de transferencias no contributivas destinadas a las familias con hijos.

Con el establecimiento de la AUH, las prestaciones por hijo se extendieron a las familias de los trabajadores desempleados, los trabajadores del sector informal, los trabajadores domésticos y los trabajadores por cuenta propia que se acogen al régimen simplificado de un único tributo, que comprende el pago de la carga impositiva y lo referente a la seguridad social de los contribuyentes a pequeña escala (monotributo). Este sistema AUH semicondicionado proporciona una prestación por hijo hasta la edad de 18 años (sin límite de edad en caso de hijos con discapacidad) hasta cinco hijos por familia, siempre y cuando los beneficiarios cumplan una serie de requisitos en materia de salud (como la vacunación de

los niños menores de 5 años de edad) y educación (escolarización).

En 2014, los tres componentes del programa de prestaciones familiares beneficiaron al 84,6 por ciento de los niños y adolescentes menores de 18 años. Si bien el régimen de prestaciones familiares contributivas y las deducciones fiscales beneficiaban al 53,3 por ciento de la población de niños y adolescentes menores de 18 años, el régimen de la AUH concedió prestaciones al 46,8 por ciento de esa misma población. La combinación de estas prestaciones representaba un 1,04 por ciento del PIB, el 0,50 del cual correspondía a la AUH.

Una evaluación del impacto de las transferencias familiares por hijo sobre la indigencia y la pobreza concluyó que la indigencia se reduciría en un 65 por ciento, y la pobreza general, en alrededor del 18 por ciento (Bertranou y Maurizio, 2012). Según este estudio, la AUH da cobertura al 70 por ciento de los niños y adolescentes pobres; la combinación de prestaciones contributivas y no contributivas saca de la pobreza a alrededor del 80 por ciento de los niños.

Fuente: Basado en Alianza Mundial en favor de la Protección Social Universal (2016b).

20

Australia y Nueva Zelandia, cuya cobertura supera el 99 por ciento, y los demás países solo cubren al 14 por ciento de los niños.

El diseño de los regímenes también varía mucho en cuanto a los niveles de las prestaciones, los criterios de selección de los beneficiarios, los procedimientos de inscripción, y la eficiencia general de la administración. Una cuestión fundamental es si los programas deben limitarse a las familias pobres o si deberían ser universales; los efectos sobre la población y sobre la pobreza son sustancialmente mayores si las prestaciones son universales, pues es frecuente que los programas específicos cometan errores de inclusión y de exclusión (Kidd, Gelders y Bailey-Athias, 2017), razón por la que Mongolia (véase el recuadro 2.2) optó por las prestaciones universales por hijo. Otros países, como Argentina (véase el recuadro 2.3), Brasil y Chile, combinan diferentes regímenes para que la cobertura sea universal.

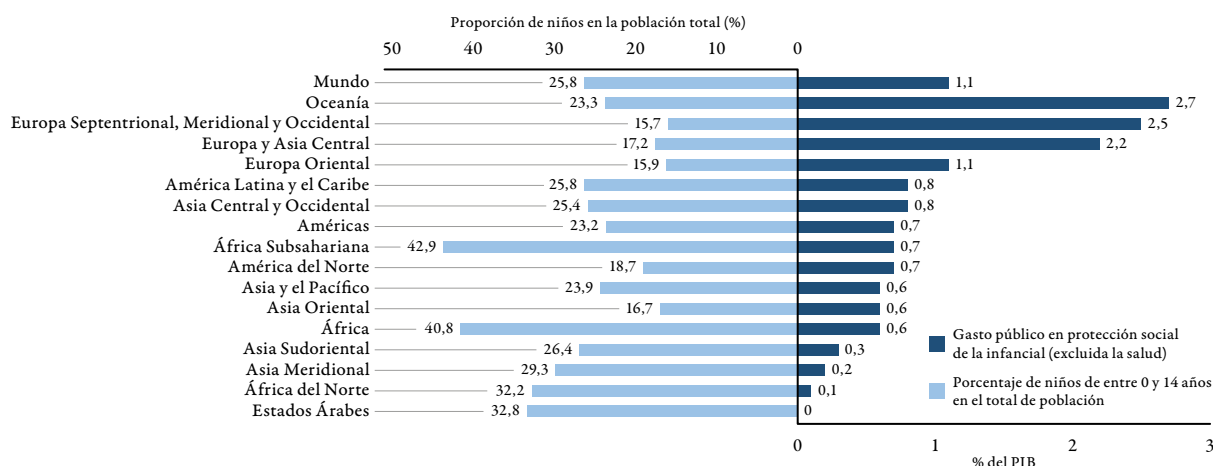
## 2.4 Gasto en protección social de la infancia

Garantizar un nivel adecuado de protección social supone destinar recursos suficientes a los niños y la familia. Sin embargo, en la actualidad, el gasto medio

de los países en protección social infantil (sin contar el gasto en salud) representa solo el 1,1 por ciento del PIB, y las cuantías varían muchísimo entre países y regiones (gráfico 2.4). Europa y Asia Central, así como Oceanía, gastan más del 2 por ciento del PIB en prestaciones por hijo, pero en buena parte del resto del mundo, los índices de gasto en esta esfera siguen bastante por debajo del 1 por ciento del PIB. Las estimaciones regionales correspondientes a África, los Estados Árabes y Asia Meridional y Sudoriental indican niveles de gasto inferiores al 0,7 por ciento del PIB, pese a que la proporción de niños en la población de esas regiones es mayor. Los niveles de gasto en el África Subsahariana parecen especialmente bajos si se tiene en cuenta que los niños de entre 0 y 14 años representan el 43 por ciento de la población.

Los niveles elevados de pobreza infantil, y otros indicadores del bienestar, incluida la tasa de mortalidad infantil –y de subnutrición y malnutrición– mencionados antes, indican claramente que el nivel de recursos asignados a la protección social de la infancia es insuficiente. Tal es el caso, incluso si se toma en consideración que otras partidas del gasto público en educación, atención de salud o medidas de protección social distintas de las prestaciones familiares y por hijo también contribuyen a mejorar la situación de los niños. Es

Gráfico 2.4 Gasto público en protección social de la infancia (excluida la salud) (como porcentaje del PIB) y proporción de niños de entre 0 y 14 años de edad en el total de población (porcentaje), año más reciente con datos disponibles



Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre protección social. Véase el cuadro B.17 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54624>

particularmente preocupante el bajo nivel de gasto en los países de ingresos bajos y de ingresos medios-bajos, buena parte de los cuales no prevé ninguna prestación por hijo, pues ello pone en peligro el potencial de desarrollo ulterior. Es poco probable que los ODS ya citados relacionados con la infancia puedan conseguirse si no se aumentan los recursos invertidos en la protección social de la infancia.

## 2.5 La función complementaria de las prestaciones monetarias y los servicios de cuidado infantil

La disponibilidad, tanto para las mujeres como para los hombres, de prestaciones adecuadas relativas a la licencia parental y para el cuidado infantil, en particular en caso de hijos enfermos o con discapacidad, así como de servicios de cuidado infantil y de educación de la primera infancia son esenciales para garantizar la seguridad de los ingresos y el bienestar infantil. Las medidas adoptadas por los empleadores para facilitar la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares de los progenitores con hijos también desempeñan un papel fundamental (OIT, 2016a). Este conjunto de medidas es especialmente importante para facilitar las actividades económicas productivas de la mujer y para promover, simultáneamente, una distribución equitativa del trabajo del cuidado infantil no remunerado entre las mujeres y los hombres. Ambos aspectos son

decisivos para romper el ciclo de las desigualdades de género que atrapan a las mujeres en empleos informales y mal remunerados, y que las privan de toda protección social en la edad de trabajar y en la vejez (Alfers, 2016; Moussié, 2016). Otro factor importante para el bienestar de la mujer y del niño son las prestaciones de maternidad (véase la sección 3.2). En la actualidad, 134 países invierten recursos públicos en servicios de atención infantil preescolar. Por su parte, las empresas también se han percatado de las ventajas de ofrecer un servicio de guardería, y dan cuenta de la disminución del absentismo, de la reducción de la rotación del personal y de los accidentes del trabajo, además del aumento de la productividad de las trabajadoras (OIT, 2016a, págs. 90-91; Naciones Unidas, 2016a).

El hecho de tener que conciliar el trabajo de cuidados no remunerado con el imperativo de generar ingresos suele empujar a las mujeres a las formas más precarias y atípicas de empleo y al trabajo informal. Ello perjudica tanto a la mujer en el trabajo como a los hijos que no reciben cuidados adecuados; en 53 países en desarrollo, se estima que 35,5 millones de niños menores de 5 años quedan sin la supervisión de un adulto una hora diaria como mínimo (Samman, Presler-Marshall y Jones, 2016). A menudo, son los hermanos mayores quienes se encargan de los más pequeños, por lo que no pueden ir a la escuela. En otros casos, las trabajadoras, en particular vendedoras ambulantes, obreras agrícolas, recicladoras, trabajadoras domésticas o porteadoras, van a trabajar llevando a sus hijos, comprometiendo la

seguridad de sus ingresos y su productividad, y exponiendo a los menores a entornos insalubres o deficientes. Por lo general, la desigualdad o el exceso de responsabilidades respecto del cuidado de los hijos incide en las estrategias de subsistencia, los resultados en el empleo, el crecimiento económico, y la reducción duradera de la pobreza, y, en consecuencia, en el avance hacia la consecución de los ODS relativos a la pobreza (ODS 1), la desigualdad (ODS 10), la igualdad de género (ODS 5) y el trabajo decente (ODS 8). En cambio, invertir en servicios de cuidado infantil de calidad y en educación en la primera infancia mediante programas de alimentación, así como en prestaciones adecuadas –para las mujeres y para los hombres– relativas a la licencia para el cuidado de los hijos, redundan en un aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo, genera empleo, mejora el desarrollo infantil y los logros educativos, y permite que los/las hermanos/as mayores puedan escolarizarse (OIT, 2016a).

## 2.6 La protección social universal como instrumento para promover el bienestar infantil y familiar

La tendencia mundial de extender la cobertura efectiva y la cobertura legal de los niños es algo digno de mencionar. Si bien la universalidad es característica en los países de ingreso alto, varios países en desarrollo también han dado carácter universal o semiuniversal a la cobertura de protección social de la infancia, como Argentina, Brasil, Chile y Mongolia; muchos otros están ampliando la cobertura con rapidez, como Bolivia, Sudáfrica y Uruguay (véase el capítulo 6). Año a año, gobiernos de todas las regiones anuncian transferencias monetarias destinadas a los niños (cuadro 2.1). Sin embargo, pese a este importante avance, una serie de países que aplican políticas de consolidación fiscal están recortando las asignaciones y las limitan a los más pobres, privando a niños vulnerables de su legítimo derecho a la protección social. En el cuadro 2.1 se detallan medidas de ajuste anunciadas recientemente. Es preciso esforzarse para que el ajuste fiscal a corto plazo no socave el avance.

Muchas reformas de ajuste de corto plazo se centran en recortes del gasto de los regímenes y programas no contributivos, como las transferencias monetarias destinadas a las familias y los hijos. A raíz de ello, en Europa ha aumentado la pobreza infantil (Cantillon *et al.*, 2017; UNICEF, 2017); si estas medidas no se reconsideran, es probable que también en los países

en desarrollo aumente la vulnerabilidad infantil. Las medidas de austeridad o de consolidación fiscal mal diseñadas no solo atentan contra el derecho de los niños a beneficiarse de la seguridad social (CRC, artículo 26), sino también contra el derecho a la alimentación, la salud, la educación y a otros bienes y servicios (Naciones Unidas, 2011). Es importante que los ajustes a corto plazo no socaven los beneficios a largo plazo; hay alternativas (Ortiz *et al.*, 2017), y es preciso plantearse opciones en materia de políticas que respalden el bienestar infantil.

Habida cuenta de la vinculación directa entre el bienestar de un niño y la situación socioeconómica de la familia en que viven, los mecanismos de protección social, incluso los que no están orientados expresamente a la infancia, como una pensión de vejez o los ingresos de un programa de obras públicas, pueden aumentar la capacidad de las familias para cuidar de sus hijos y acceder a servicios imprescindibles (OIT, 2013b). Las intervenciones de protección social benefician a la infancia en diversos aspectos. Muchos estudios han confirmado los efectos positivos de los regímenes de protección social, como las asignaciones familiares, los subsidios sociales, la licencia parental y la licencia para el cuidado infantil –en especial cuando ambos progenitores las aprovechan–, los programas de alimentación escolar, y los programas de cuidado infantil y de educación de la primera infancia, sobre la pobreza, la nutrición infantil, la escolarización, el rendimiento escolar, el estado de salud, y el trabajo infantil (Bastagli *et al.*, 2016; OIT, 2016a y 2013b). Las transferencias monetarias mejoraron también el acceso a los servicios, en particular, a los servicios de salud. De los estudios se infiere además la importancia del diseño y de las fórmulas de ejecución. Para optimizar el efecto en los niños, todas las intervenciones de protección social deben respetar los principios establecidos en la declaración Joint Statement on Advancing Child-sensitive Social Protection de 2009, formulada por una coalición de organismos de las Naciones Unidas, organismos donantes bilaterales y ONG internacionales (véase el recuadro 2.4).

Determinadas tendencias mundiales agravan la situación vulnerable de los niños, y en ocasiones provocan retrocesos en los logros del pasado. Tal es el caso de lo que ocurre, por ejemplo, en Oriente Medio y África del Norte, y en otras regiones sumidas en conflictos. Otros factores que repercuten en el bienestar infantil y aumentan la necesidad de protección social son el cambio climático, la degradación del medio ambiente, los desastres naturales, como sequías o inundaciones, la urbanización y la migración.

Cuadro 2.1 Medidas de protección social infantil y familiar anunciadas recientemente (selección), 2014-2017

País	Año	Medida (según lo difundido en los medios de comunicación)
<b>Ampliación de la protección social</b>		
Fiji	2016	Aumento de la partida presupuestaria para el Ministerio de Infancia en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2016-2017.
Ghana	2016	El Ministerio de Género, Infancia y Protección Social (en inglés, MoGCSP) y USAID firmaron un Memorándum de Entendimiento con arreglo al cual USAID suministrará 3 millones de dólares de los Estados Unidos, para mejorar la adopción y los hogares de acogida en Ghana.
India	2017	Extensión a todo el ámbito del país del programa de transferencias monetarias condicionadas para mujeres embarazadas y lactantes, como parte del programa de prestaciones de maternidad: transferencia monetaria de 6000 rupias indias abonadas en tres cuotas: al momento de la notificación temprana del embarazo, al momento del alumbramiento en una institución de salud, y tres meses después del parto si el nacimiento ha sido inscrito, si la criatura ha recibido la vacuna BCG y las dosis primera y segunda de las vacunas OPV y DPT 1 y 2.
Nueva Zelandia	2016	Las cuantías de las prestaciones para familias con niños aumentarán en 25 dólares neozelandeses semanales netos de impuestos; aumento de las asignaciones del programa «Working for Families»; aumento de la asistencia infantil.
Filipinas	2016	El Gobierno obtiene un préstamo del Banco Mundial por valor de 450 millones de dólares de los Estados Unidos para financiar el proyecto de las cuatro «p» (Pantawid Pamilyang Pilipino Program).
Suecia	2016	Los padres tienen derecho a 480 días de licencia parental remunerada.
<b>Medidas de reducción o ajuste</b>		
Australia	2016	El Parlamento Federal aprobó un proyecto de ley general que incluye 20 medidas de recorte de gastos, en particular, recortes a las asignaciones por recién nacido.
India	2017	El Gobierno prevé limitar el Programa de Prestaciones de Maternidad a un hijo únicamente (en lugar de dos, como se anunciara en enero de 2017).
Irlanda	2016	El programa de prestaciones a familias monoparentales introdujo cambios en las condiciones de admisión y los umbrales de ingresos; en consecuencia, algunos beneficiarios vieron recortado o suprimido el pago de la prestación.
Mongolia	2016	Reimplantación de la focalización del Programa de Prestaciones Monetarias por Hijo. Por tal motivo, en noviembre de 2016 solo el 60 por ciento de los niños percibió la prestación, y el pago al 40 por ciento restante se aplazó hasta el 1.º de enero de 2019 (véase el recuadro 2.2).
Suecia	2016	Supresión de la prestación de atención infantil concedida por la autoridad local.
Ucrania	2014	Si bien Ucrania siempre ha proporcionado prestaciones por hijo y nacimiento relativamente generosas a todas las familias con hijos pequeños, como parte de las medidas de austeridad, ahora solo las familias de bajos ingresos tienen derecho a la prestación por hijos menores de 3 años, y la asignación ya no está vinculada con el mínimo de subsistencia.
Reino Unido	2016	La Ley de 2016 de Reforma del Trabajo y el Sistema de Bienestar impone un límite a la prestación universal de crédito fiscal por dos hijos a cargo a las familias con dos hijos como mínimo; es decir que no se concederá otra ayuda por hijos nacidos después de abril de 2017 a las familias que soliciten un nuevo crédito fiscal. Además, elimina el elemento de 545 libras esterlinas anuales en forma de crédito fiscal, y recorta la prima del subsidio familiar de 17,45 libras esterlinas para vivienda.

Fuente: Social Protection Monitor, OIT; Bradshaw y Hirose (2016).  
 Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54783>

En la actualidad, casi 160 millones de niños viven en zonas donde la sequía es grave o sumamente grave, la mayoría de ellos en África y Asia, y más de 500 millones de niños viven en zonas sumamente expuestas a inundaciones, sobre todo en Asia (UNICEF, 2015a, pág. 11). El cambio climático aumenta la frecuencia de crisis tales como inundaciones, sequías, olas de calor y otros fenómenos extremos. Los niños están particularmente expuestos a las consecuencias de esas crisis: cosechas fallidas y pérdida de los medios de subsistencia; desarreglo de los sistemas hídricos; reservas hídricas

contaminadas causantes de brotes de enfermedades transmitidas por vectores o por alimentos; e inseguridad alimentaria. Las consecuencias en los niños son perniciosas: la subnutrición no tratada durante los dos primeros años de vida puede provocar un retraso irreversible del crecimiento. Las enfermedades diarreicas son una de las causas principales de la mortalidad infantil entre los menores de 5 años. El calentamiento global incide también en la propagación de enfermedades sensibles a la temperatura, como la malaria, el cólera, la meningitis meningocócica, el dengue o la enfermedad

#### Recuadro 2.4 La protección social adaptada a las necesidades infantiles

La declaración Joint Statement on Advancing Child-sensitive Social Protection especifica que la finalidad del diseño, de la implementación y la evaluación de los programas de protección social atentos a las necesidades de la infancia debe ser:

- evitar repercusiones perjudiciales para los niños, y reducir o mitigar los riesgos socioeconómicos que afecten directamente a su vida;
- intervenir tan pronto como sea posible cuando los niños estén en situación de riesgo, a fin de evitar daños o deterioros irreversibles;
- tener en cuenta los riesgos y las vulnerabilidades específicas de la edad y del sexo de los menores en todo el ciclo de vida;
- mitigar las consecuencias de las crisis, la exclusión y la pobreza en las familias, y reconocer que las familias con niños necesitan ayuda para poder gozar de igualdad de oportunidades;
- adoptar disposiciones especiales para beneficiar a los niños particularmente vulnerables y excluidos,

en particular, a los niños que carecen de cuidado parental y a los marginados dentro de la familia o la comunidad por razones de género, discapacidad, origen étnico, VIH y sida, o por otros factores;

- tomar en consideración los mecanismos y la dinámica intrafamiliar que puede afectar a la forma de llegar a los niños, y prestar especial atención al equilibrio de poder entre mujeres y hombres en la familia y en la comunidad más amplia;
- tener en cuenta las ideas y opiniones de los niños, de sus cuidadores, y de los jóvenes en la concepción y el diseño de los sistemas y programas de protección social.

La declaración conjunta (DFID *et al.*, 2009) fue elaborada por el DFID, HelpAge International, Hope & Homes for Children, el Instituto de Estudios para el Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, Overseas Development Institute, Save the Children UK, el PNUD, el UNICEF y el Banco Mundial.

Fuente: DFID *et al.*, 2009, según lo resumido en OIT, 2014a.

de Lyme (UNICEF, 2015a, pág. 45). Además, el aumento de las temperaturas puede favorecer la propagación de la malaria y otras enfermedades a regiones donde no había enfermedades «tropicales». Es preciso reforzar las intervenciones de socorro de emergencia, y también los sistemas y demás infraestructura de salud y concebirlos de manera que puedan afrontar esas situaciones de emergencia.

Los desastres afectarán mucho más a las familias pobres, ya que su capacidad para afrontar esos riesgos es más limitada. Los pobres suelen ser los primeros en tener que servirse de fuentes de agua no potable y consumir alimentos insalubres, saltar comidas o retirar a los niños de la escuela. Los niños de pueblos indígenas y los niños de minorías étnicas están aún más expuestos a la pobreza en muchos aspectos; tienen más probabilidades de no estudiar, proliferan desproporcionadamente los casos de trabajo infantil, y el nivel de pobreza de ingresos es elevado (OIT, 2017c).

Una estrategia de supervivencia ante una crisis humanitaria provocada por un conflicto o un desastre natural es desplazarse dentro del propio país o emigrar. En los últimos decenios ha habido un continuo aumento de la cantidad de catástrofes y de los consiguientes desplazamientos de población y migración. Los desplazamientos afectan especialmente a los niños, no solo por los riesgos para la salud ya mencionados, sino también porque la familia puede verse separada durante el desplazamiento, y por los peligros de la migración, que pueden provocar trastornos mentales y trastornos de estrés postraumático. Si bien todavía no hay datos sobre la ola migratoria más reciente, los estudios realizados sobre generaciones precedentes indican que los niños de familias inmigrantes en países europeos corren mayor riesgo de escasez de ingresos, interrupción de la escolarización y abandono escolar precoz, lo cual también afecta negativamente las perspectivas de cara a la incorporación al mercado laboral (Bruckauf, Chzhen y Toczydlowska, 2016).