

Bacil, Fabianna; Burattini, Beatriz; Lang, João Pedro; Rolon, Camila; Loessl, Merindah

## Research Report

# Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe

Research Report, No. 65

### Provided in Cooperation with:

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

*Suggested Citation:* Bacil, Fabianna; Burattini, Beatriz; Lang, João Pedro; Rolon, Camila; Loessl, Merindah (2022) : Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe, Research Report, No. 65, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265315>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe

Fabianna Bacil, Beatriz Burattini, João Pedro Lang, Camila Rolon y Merindah Loessl (IPC-IG)



Research Report N° 65

## Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe

Por Fabianna Bacil, Beatriz Burattini, João Pedro Lang, Camila Rolon y Merindah Loessl

Copyright© 2022

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Esta publicación es uno de los resultados del acuerdo entre organismos de las Naciones Unidas, el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) es una asociación entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Brasil para promover el aprendizaje de las políticas sociales. El IPC-IG está vinculado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil, al Ministerio de Economía (ME) y al Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) del Gobierno de Brasil.

### Equipo de investigación

#### Autores

Fabianna Bacil (IPC-IG)

Beatriz Burattini (IPC-IG)

João Pedro Lang (IPC-IG)

Camila Rolon (IPC-IG)

Merindah Loessl (IPC-IG)

#### Coordinadores

Rafael Guerreiro Osorio

(Coordinador Principal de Investigación, Ipea e IPC-IG)

Fábio Veras Soares

(Coordinador Principal de Investigación, Ipea e IPC-IG)

Sergei Soares (Coordinador Principal de Investigación, Ipea e IPC-IG)

Monica Rubio (UNICEF LACRO)

Gerardo Escaroz (UNICEFL ACRO)

#### Colaboradores

Maria Florencia Alejandre (UNICEF LACRO)

Camille Harland (UNV/IPC-IG), Cleónice León (UNV/IPC-IG),

Diana Parra (UNV/IPC-IG) y Laura Pagano (UNV/IPC-IG)

### Diseñado por el equipo de Publicaciones del IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari  
y Manoel Salles

#### Derechos y autorizaciones — todos los derechos reservados.

El texto y los datos de esta publicación pueden reproducirse siempre que se cite la fuente. Queda prohibida la reproducción con fines comerciales.

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe difunden los resultados de su trabajo para fomentar el intercambio de ideas sobre cuestiones de desarrollo. Los documentos están firmados por los autores y deben citarse en consecuencia. Los resultados, interpretaciones y conclusiones que expresan son los de los autores, y no necesariamente los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Gobierno de Brasil o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Esta publicación está disponible en [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org).

Para más información sobre las publicaciones del IPC-IG, no dude en contactarse con [publications@ipcig.org](mailto:publications@ipcig.org).

Cita sugerida: BACIL, F.; BURATTINI, B.; LANG, J. P.; ROLON, C.; LOESSL, M. 2022. *Las transferencias en efectivo con enfoque universal en la Región de América Latina y el Caribe*. Research Report N° 65. Brasília y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO).

ISSN: 2526-0499

**LAS TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO CON  
ENFOQUE UNIVERSAL EN LA REGIÓN DE  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

## **AGRADECIMIENTOS**

Nos gustaría agradecer a los señores Simone Cecchini, Guillermo Cruces, Jairo Nuñez y Mauricio de Rosa, y a las señoras Tereza Cotta y Andrea Vigorito, por sus contribuciones con este estudio. Sus comentarios durante las entrevistas brindaron contribuciones importantes para nuestro panorama del debate sobre prestaciones universales en los países analizados.

También quisieramos agradecer a Rafael Guerreiro Osorio, Fábio Veras Soares, Sergei Soares, Luis Henrique de Paiva, Monica Rubio, Gerardo Escaroz, Anna Carolina Machado, Charlotte Bilo, Nicolò Bird, Isabela Franciscon y Sulma Cuervo por sus contribuciones durante el desarrollo de este informe.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>4</b>
<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</b>	<b>16</b>
<b>SUMARIO EJECUTIVO</b>	<b>19</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>25</b>
1.1 Objetivos del estudio	25
1.2 ¿Qué son las PUH y por qué universalizar las prestaciones para la niñez en ALC?	25
1.3 Estructura del estudio	29
<b>SECCIÓN 1: MOTIVACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PUH EN ALC</b>	<b>30</b>
<b>2. LAS DIMENSIONES PRINCIPALES DEL DEBATE SOBRE LAS PRESTACIONES UNIVERSALES POR HIJOS Y SU ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>30</b>
2.1 Las dimensiones principales del debate sobre las Prestaciones Universales por Hijos	31
2.2. El estado del debate en América Latina y el Caribe	36
<b>3. EL PERFIL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXCLUIDOS POR LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN LA REGIÓN</b>	<b>39</b>
3.1 Metodología	39
3.2 Análisis de la región: Los niños, niñas y adolescentes excluidos	42
3.3. COVID-19: La rápida ampliación de la cobertura durante la pandemia	47
3.4 Discusión: Cómo dar cobertura a los niños, niñas y adolescentes excluidos	48
<b>SECCIÓN 2: ESTUDIOS DE CASO — ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y URUGUAY</b>	<b>49</b>
<b>4. ARGENTINA</b>	<b>54</b>
4.1 El sistema de protección social para los NNA en Argentina	54
4.2 La Protección Social a los NNA de Argentina en números	57
4.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Argentina	59
4.4 Los Impactos proyectados de la PUH en Argentina	61

# TABLA DE CONTENIDO

<b>5. BRASIL</b>	<b>64</b>
5.1 El sistema de protección social para los NNA en Brasil	64
5.2 La Protección Social a los NNA de Brasil en números	68
5.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Brasil	70
5.4 Los impactos proyectados de la PUH en Brasil	75
<b>6. CHILE</b>	<b>79</b>
6.1 El sistema de protección social para los NNA en Chile	79
6.2 La Protección Social a los NNA de Chile en números	82
6.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Chile	84
6.4 Los impactos proyectados de la PUH en Chile	88
<b>7. COLOMBIA</b>	<b>92</b>
7.1 El sistema de protección social para los niños en Colombia	92
7.2 La Protección Social a los NNA de Colombia en números	96
7.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Colombia	99
7.4 Los impactos proyectados de la PUH en Colombia	104
<b>8. URUGUAY</b>	<b>108</b>
8.1 El sistema de protección social para los NNA en Uruguay	108
8.2 La Protección Social a los NNA de Uruguay en números	111
8.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Uruguay	113
8.4 Los impactos proyectados de la PUH en Uruguay	119
<b>9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>123</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>129</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>143</b>
Anexo 1. Definición de cobertura	143
Anexo 2. Estructura de las PUH existentes en el mundo	144
Anexo 3. Los países que no se incluyeron en las categorías de cobertura de los NNA en ALC	146
Anexo 4. Metodología de las Microsimulaciones	147

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Definición de las Prestaciones Universales por Hijos	28
<b>Cuadro 2.</b> El nuevo PBF — el <i>Auxílio Brasil</i>	66

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Posicionamiento de las organizaciones internacionales sobre las PUH durante la crisis del COVID-19	37
<b>Figura 2.</b> Monto de la prestación total de la PUH (por NNA) para los hogares con NNA a cargo, según los ingresos familiares per cápita	52
<b>Figura 3.</b> Monto de la prestación total de la PUH (por hogar) para los hogares sin NNA a cargo, según los ingresos per cápita del hogar	52
<b>Figura 4.</b> Los NNA que no perciben el PBF por estado	73
<b>Figura 5.</b> Los NNA que no perciben ninguna prestación por departamento	117

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Población en hogares que participan en los PTMC, 1996-2017 (en porcentajes de la población total)	26
<b>Gráfico 2.</b> Tasa de pobreza y pobreza extrema (porcentaje) por grupo de edad en América Latina (18 países), 2014 y 2019	26
<b>Gráfico 3.</b> América Latina (18 países): Las tasas de pobreza y pobreza extrema y las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2019-2020 (en porcentajes y millones de personas)	27
<b>Gráfico 4.</b> Costo con las prestaciones (% PIB) de las PUH (países con datos disponibles)	36
<b>Gráfico 5.</b> Inversión de los PTC en los países de América Latina y el Caribe alrededor de 2015 (en porcentajes del PIB)	36
<b>Gráfico 6.</b> Número promedio de niños por hogar por quintil de ingreso en los países estudiados	49
<b>Gráfico 7.</b> Proporción de la distribución de la prestación de la AFH según el nivel de ingreso familiar per cápita	58



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 8.</b> Proporción de la distribución de la prestación de la AUH según el nivel de ingreso familiar per cápita	58
<b>Gráfico 9.</b> Proporción de la distribución de la prestación de la Pensión No Contributiva a Madre de 7 Hijos según el nivel de ingreso familiar per cápita	58
<b>Gráfico 10.</b> Proporción de la distribución de la prestación de la deducción por cargas de familia según el nivel de ingreso familiar per cápita	59
<b>Gráfico 11.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura actual según el nivel de ingreso familiar per cápita	59
<b>Gráfico 12.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Argentina	59
<b>Gráfico 13.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por quintil de ingresos en Argentina	60
<b>Gráfico 14.</b> Cobertura efectiva total de los diferentes grupos de edad por programa en Argentina	60
<b>Gráfico 15.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	62
<b>Gráfico 16.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	62
<b>Gráfico 17.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	63
<b>Gráfico 18.</b> Proporción de la distribución de la prestación del Programa <i>Bolsa Família</i> según el nivel de ingreso familiar per cápita	68
<b>Gráfico 19.</b> Proporción de la distribución de la prestación del <i>Salário Família</i> según el nivel de ingreso familiar per cápita	69
<b>Gráfico 20.</b> Proporción de la distribución de la prestación del IRPF según el nivel de ingreso familiar per cápita	69
<b>Gráfico 21.</b> Proporción de la distribución de la prestación del Abono Salarial según el nivel de ingreso familiar per cápita	69
<b>Gráfico 23.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) entre los mayores programas de Brasil	70

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 24.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por quintil de ingresos en Brasil	71
<b>Gráfico 25.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por el PBF por quintil de ingresos en Brasil	71
<b>Gráfico 26.</b> Proporción de los NNA por grupo de edad que están excluidos del PBF	72
<b>Gráfico 27.</b> NNA de las zonas rurales y urbanas que reciben o no el PBF	72
<b>Gráfico 28.</b> Composición étnica de los NNA cubiertos y no cubiertos por el PBF	73
<b>Gráfico 29.</b> Distribución de los NNA excluidos del PBF por tipo de empleo del jefe del hogar	74
<b>Gráfico 30.</b> Tipo de empleo del jefe de hogar y proporción de los NNA que viven con cada uno y que no perciben el PBF (excl. a los empleados en el sector formal y empleadores)	75
<b>Gráfico 31.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actuales y de la propuesta de una PUH (Escenario 1), según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	76
<b>Gráfico 32.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actuales y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	77
<b>Gráfico 33.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	77
<b>Gráfico 34.</b> Proporción de la distribución de la prestación del IEF según el nivel de ingreso familiar per cápita	82
<b>Gráfico 35.</b> Proporción de la distribución de la prestación del SUF según el nivel de ingreso familiar per cápita	82
<b>Gráfico 36.</b> Proporción de la distribución de la prestación de la Asignación Familiar según el nivel de ingreso familiar per cápita	82
<b>Gráfico 37.</b> Proporción de la distribución de la prestación del Crédito tributario por gasto en educación según el nivel de ingreso familiar per cápita	83

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 38.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura vigente según el nivel de ingreso familiar per cápita	83
<b>Gráfico 39.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Chile	84
<b>Gráfico 40.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) del IEF, AF y SUF, por estatus socioeconómico en Chile	84
<b>Gráfico 41.</b> Proporción de los NNA por grupo de edad que están excluidos del IEF, SUF y AF	85
<b>Gráfico 42.</b> Proporción de los NNA excluidos entre los que van a la escuela y los que no van a la escuela	85
<b>Gráfico 43.</b> Ubicación de los NNA excluidos en Chile	86
<b>Gráfico 44.</b> Proporción de NNA excluidos en cada región de Chile	86
<b>Gráfico 45.</b> NNA excluidos según la situación laboral del jefe de su hogar	87
<b>Gráfico 46.</b> NNA excluidos por tipo de trabajo que hace el jefe de su hogar	87
<b>Gráfico 47.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	90
<b>Gráfico 48.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	90
<b>Gráfico 49.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	90
<b>Gráfico 50.</b> Proporción de la distribución de la prestación de Más Familias en Acción según el nivel de ingreso familiar per cápita	96
<b>Gráfico 51.</b> Proporción de la distribución de la prestación de Más Jóvenes en Acción según el nivel de ingreso familiar per cápita	97
<b>Gráfico 52.</b> Proporción de la distribución de la prestación Deducción por dependiente en el Impuesto sobre la renta según el nivel de ingreso familiar per cápita	97
<b>Gráfico 53.</b> Proporción de la distribución de la prestación de Red Unidos según el nivel de ingreso familiar per cápita	97

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 54.</b> Proporción de la distribución de la prestación del Programa Colombia Mayor según el nivel de ingreso familiar per cápita	98
<b>Gráfico 55.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura vigente según el nivel de ingreso familiar per cápita	98
<b>Gráfico 56.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Colombia	99
<b>Gráfico 57.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) del MFA, MJA y PCM, por quintil de ingreso en Colombia	100
<b>Gráfico 58.</b> Proporción de los NNA por grupo de edad excluidos por el MFA, MJA y PCM	100
<b>Gráfico 59.</b> Asistencia a la escuela de los NNA excluidos del PCM, MJA y MFA	101
<b>Gráfico 60.</b> Los NNA que no perciben MFA, MJA y PCM por departamento en Colombia	101
<b>Gráfico 61.</b> Composición étnica de los NNA cubiertos y no cubiertos por las prestaciones	102
<b>Gráfico 62.</b> Situación de acuerdo a la actividad de los jefes de los hogares donde viven los NNA excluidos	103
<b>Gráfico 63.</b> Acceso a las prestaciones monetarias de los NNA cuyos jefes de hogar no tienen acceso al seguro de desempleo	103
<b>Gráfico 64.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actuales y de la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	106
<b>Gráfico 65.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	106
<b>Gráfico 66.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	106
<b>Gráfico 67.</b> Proporción de la distribución de la prestación de Asignaciones Familiares — otras según el nivel de ingreso familiar per cápita	111
<b>Gráfico 68.</b> Proporción de la distribución de la prestación de Asignaciones Familiares — Plan de Equidad según el nivel de ingreso familiar per cápita	112

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 69.</b> Proporción de la distribución de la prestación de la Tarjeta Uruguay Social según el nivel de ingreso familiar per cápita	112
<b>Gráfico 70.</b> Proporción de la distribución de la prestación de deducción por dependientes según el nivel de ingreso familiar per cápita	112
<b>Gráfico 71.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura actual según el nivel de ingreso familiar per cápita	113
<b>Gráfico 72.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Uruguay	114
<b>Gráfico 73.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por quintil de ingreso en Uruguay	114
<b>Gráfico 74.</b> Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de la TUS, AFAM-PE y AFAM- otras, por quintil de ingreso en Uruguay	115
<b>Gráfico 75.</b> Proporción de los NNA excluidos de la TUS y de las asignaciones familiares por grupo de edad	115
<b>Gráfico 76.</b> Ubicación de los NNA que no perciben ninguna prestación	116
<b>Gráfico 77.</b> Composición étnica de los NNA que no perciben ninguna prestación	117
<b>Gráfico 78.</b> Proporción de los NNA en hogares con jefes de familia desempleados que están excluidos	118
<b>Gráfico 79.</b> Distribución de los NNA que no perciben ninguna prestación por tipo de empleo del jefe del hogar	118
<b>Gráfico 80.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas y la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	120
<b>Gráfico 81.</b> Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	121
<b>Gráfico 82.</b> Proporción de la distribución de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia	121

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla A.</b> Resumen de los principales resultados en términos de reducción de pobreza y desigualdad de los escenarios de las PUH	23
<b>Tabla 1.</b> Estructura de algunas de las PUH existentes	28
<b>Tabla 2.</b> Derecho a la protección social en la legislación de los países de América Latina	32
<b>Tabla 3.</b> Programas cuyos registros administrativos ya incluían los datos de la cobertura efectiva de los NNA	41
<b>Tabla 4.</b> Países no incluidos en los estudios de caso por falta de disponibilidad de los datos de la cobertura y de las encuestas de hogares en su momento	41
<b>Tabla 5.</b> Los países con tasa de cobertura bajísima	43
<b>Tabla 6.</b> Los países con bajas tasas de cobertura	44
<b>Tabla 7.</b> Los países con tasas de cobertura medianas	45
<b>Tabla 8.</b> Programas de transferencias de ingresos incluidos en el análisis de los estudios de caso	50
<b>Tabla 9.</b> Modelo del diseño de los escenarios	53
<b>Tabla 10.</b> Información básica sobre Argentina, último año disponible	54
<b>Tabla 11.</b> Informaciones principales sobre la Asignación Familiar por Hijo (AFH)	55
<b>Tabla 12.</b> Informaciones principales sobre la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)	55
<b>Tabla 13.</b> Informaciones principales sobre la deducción por cargas de familia	56
<b>Tabla 14.</b> Informaciones principales sobre la Pensión No Contributiva a Madres de 7 Hijos	57
<b>Tabla 15.</b> Presupuesto de la PUH	61
<b>Tabla 16.</b> Escenarios de la microsimulación de la PUH de Argentina	61
<b>Tabla 17.</b> Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)	63
<b>Tabla 18.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza	63
<b>Tabla 19.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos	64
<b>Tabla 20.</b> Informaciones básicas sobre Brasil, último año disponible	64
<b>Tabla 21.</b> Informaciones principales sobre el <i>Salário-Família</i>	65

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 22.</b> Informaciones principales sobre el Programa <i>Bolsa Familia</i> (PBF)	65
<b>Tabla 23.</b> Informaciones principales sobre la Deducción por persona dependiente	67
<b>Tabla 24.</b> Principales informaciones sobre el Abono Salarial	68
<b>Tabla 25.</b> Presupuesto de la PUH	75
<b>Tabla 26.</b> Escenarios de la microsimulación de la PUH brasileña	76
<b>Tabla 27.</b> Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)	78
<b>Tabla 28.</b> Impacto de la PUH en las medidas de pobreza	78
<b>Tabla 29.</b> Impacto de la PUH en las medidas de desigualdad e ingresos	78
<b>Tabla 30.</b> Informaciones básicas sobre Chile, último año disponible	79
<b>Tabla 31.</b> Informaciones principales sobre el Ingreso Ético Familiar (IEF)	79
<b>Tabla 32.</b> Informaciones principales sobre el Subsidio Único Familiar (SUF)	80
<b>Tabla 33.</b> Informaciones principales sobre la Asignación Familiar (AF)	81
<b>Tabla 34.</b> Informaciones principales sobre el Crédito tributario por gasto en educación	81
<b>Tabla 35.</b> Presupuesto de la PUH	88
<b>Tabla 36.</b> Escenarios de la microsimulación de la PUH chilena	89
<b>Tabla 37.</b> Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)	91
<b>Tabla 38.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza	91
<b>Tabla 39.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos	91
<b>Tabla 40.</b> Informaciones básicas sobre Colombia, último año disponible	92
<b>Tabla 41.</b> Informaciones principales sobre el Más Familias en Acción	93
<b>Tabla 42.</b> Informaciones principales sobre el Más Jóvenes en Acción (MJA)	93
<b>Tabla 43.</b> Resumen de la Deducción por dependiente	94
<b>Tabla 44.</b> Informaciones principales sobre la Red Unidos	95
<b>Tabla 45.</b> Informaciones principales sobre el Programa Colombia Mayor	96
<b>Tabla 46.</b> Presupuesto de la PUH	104

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 47.</b> Escenarios de la microsimulación de la PUH colombiana	105
<b>Tabla 48.</b> Coeficiente de concentración antes y después da la PUH (todos los escenarios)	107
<b>Tabla 49.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza	107
<b>Tabla 50.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos	107
<b>Tabla 51.</b> Informaciones básicas sobre Uruguay, último año disponible	108
<b>Tabla 52.</b> Informaciones principales sobre las Asignaciones Familiares — Ley 15.084 y las Asignaciones Familiares para los funcionarios públicos	108
<b>Tabla 53.</b> Informaciones principales sobre las Asignaciones Familiares — Plan de Equidad (AFAM-PE)	110
<b>Tabla 54.</b> Principales informaciones sobre la Tarjeta Uruguay Social	110
<b>Tabla 55.</b> Informaciones principales sobre la Deducción por dependientes menores de edad o con discapacidad	111
<b>Tabla 56.</b> Presupuesto de la PUH	119
<b>Tabla 57.</b> Escenarios del diseño de la PUH uruguaya	120
<b>Tabla 58.</b> Coeficiente de concentración antes y después da la PUH (todos los escenarios)	121
<b>Tabla 59.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza	122
<b>Tabla 60.</b> Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos	122
<b>Tabla 61.</b> Resumen de los principales resultados sobre la pobreza y la desigualdad de la implementación de la PUH en todos los estudios de caso	125



## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>AAFF</b>	Asignaciones Familiares
<b>AF</b>	Asignación Familiar
<b>AFAM</b>	Asignaciones Familiares
<b>AFAM-PE</b>	Asignaciones Familiares del Plan de Equidad
<b>AFC</b>	Asignaciones Familiares Contributivas
<b>AFH</b>	Asignación por hijo
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>ANSES</b>	Administración Nacional de la Seguridad Social
<b>ARS</b>	Peso argentino
<b>ASPIRE</b>	Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad
<b>AUH</b>	Asignación Universal por Hijo
<b>Bonosol</b>	Bono Solidario
<b>BOOST</b>	Building Opportunities for Our Social Transformation
<b>BPC</b>	Base de Prestaciones y Contribuciones
<b>BPS</b>	Banco de Previsión Social
<b>BRL</b>	Real brasileño
<b>CDN</b>	Convención sobre los Derechos del Niño
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CIPPEC</b>	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
<b>CLP</b>	Peso chileno
<b>CMP</b>	Child Money Programme
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
<b>COP</b>	Peso colombiano
<b>c-PUH</b>	Cuasi-prestación universal por hijo
<b>DC</b>	Distrito Capital
<b>DF</b>	Distrito Federal

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>FAT</b>	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
<b>FFAA</b>	Fuerzas Armadas
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ICC</b>	Índice de Carencias Críticas
<b>IEF</b>	Ingreso Ético Familiar
<b>IFE</b>	Ingreso Familiar de Emergencia
<b>IMAS</b>	Instituto Mixto de Ayuda Social
<b>INAU</b>	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPC-IG</b>	International Policy Centre for Inclusive Growth
<b>IPEA</b>	Instituto de Investigación Económica Aplicada
<b>IR</b>	Impuesto sobre la renta
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de la Persona Física
<b>MFA</b>	Más Familias en Acción
<b>MJA</b>	Más Jóvenes en Acción
<b>NNA</b>	Niños, niñas y adolescentes
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ONU DAES</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas
<b>PASE-U</b>	Programa de Asistencia Social Educativa — Universal
<b>PATH</b>	<i>Programme of Advancement Through Health and Education</i>
<b>PBF</b>	Programa <i>Bolsa Família</i>
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda Constitucional

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIS</b>	Programa <i>Integração Social</i>
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNC</b>	Pensiones no contributivas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPA</b>	Paridad de poder adquisitivo
<b>PTM</b>	Programa de transferencias monetarias
<b>PTMC</b>	Programa de transferencias monetarias condicionadas
<b>PUH</b>	Prestación universal por hijos
<b>RAIS</b>	Relação Anual de Informações Sociais
<b>RNC</b>	Régimen No Contributivo
<b>RU</b>	Red Unidos
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>Sesan</b>	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>SIPA</b>	Sistema Integrado Previsional Argentino
<b>SISBEN</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>SSyOO</b>	Chile Seguridades y Oportunidades
<b>SUF</b>	Subsidio Único Familiar
<b>TCCTP</b>	Targeted Conditional Cash Transfer Programme
<b>TUS</b>	Tarjeta Uruguay Social
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>USD</b>	Dólar estadounidense
<b>UVT</b>	Unidad de Valor Tributario
<b>UYU</b>	Peso uruguayo

# SUMARIO EJECUTIVO

Según la definición de la OIT-UNICEF (2019), las Prestaciones Universales por Hijos (PUH) son **transferencias regulares incondicionales de efectivo dirigidas a los niños (menores de 18 años) durante al menos 10 años**, definiéndose este periodo de tiempo porque supone más de la mitad de la infancia. Según la encuesta realizada por estas instituciones, 21 países han establecido PUH, entre los cuales 18 países de ingresos altos y sólo uno en América Latina (Surinam).

El objetivo de este trabajo es **motivar el avance del debate sobre la implementación de las prestaciones universales por hijos (PUH)<sup>1</sup> en América Latina y el Caribe (ALC), mostrando las posibilidades de implementación en la región, incluso con las limitaciones fiscales existentes**. Se busca mostrar que puede considerárselas como una de las alternativas para el fortalecimiento de la protección social de los niños, niñas y adolescentes (NNA)<sup>2</sup> y favorecer el desarrollo de los países de ALC.

Para ello, se ha realizado un análisis basado en la revisión de la literatura sobre el tema y cinco micro-simulaciones, utilizando los datos disponibles de encuestas de hogares para estimar el impacto del establecimiento de las PUH en cinco estudios de caso (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay) en términos de distribución de las prestaciones por quintil de ingresos, pobreza total e infantil y desigualdad de ingresos. Además, la necesidad de una PUH se discute también a partir de los hallazgos sobre las brechas de cobertura legal y efectiva en ALC, analizando el perfil de los niños excluidos por los principales programas de transferencias monetarias en la región.

Este informe está estructurado en 2 secciones y 9 capítulos, dedicados a los diferentes aspectos relacionados con esta investigación.

## Capítulo 1: Introducción

El primer capítulo presenta los objetivos del estudio, que han sido mencionados anteriormente en este sumario, y también su estructura y sus limitaciones. Además de estos puntos, este capítulo también presenta las definiciones de los principales términos utilizados a lo largo del texto y la justificación del estudio: las razones por las que se debería discutir la universalización de las prestaciones para la niñez en ALC.

Los NNA forman un grupo que sigue estando en gran medida excluido de las redes de protección social en sus países, con una cobertura de aproximadamente dos tercios en la región, teniendo el doble de probabilidades de vivir en pobreza extrema que los adultos (71.1 millones de NNA pobres en ALC). Tras la pandemia de COVID-19, esta cifra podría aumentar a más de 90 millones. En este contexto, las **transferencias monetarias dirigidas a los NNA** son una valiosa herramienta con la que cuentan los gobiernos para mitigar las vulnerabilidades y los riesgos a los que está expuesto este grupo. Existen numerosas evidencias que demuestran su impacto en la reducción de la desigualdad nacional, y ellas también son importantes para reducir la pobreza.

Las políticas de protección social de los países de ALC se caracterizan por la presencia de programas de **transferencias monetarias condicionadas (PTMC), que son transferencias monetarias no contributivas dirigidas a la población en situación de pobreza o extrema pobreza, que exigen a los beneficiarios el cumplimiento de condiciones generalmente asociadas a la salud y la educación**. Los PTMC existentes en ALC poseen considerable variedad, ofreciendo, por ejemplo, diferentes montos y tipos de prestaciones. Sin embargo, los sistemas vigentes tienen limitaciones importantes. **La cobertura de los PTMC ha disminuido después de 2010, mientras la pobreza y la pobreza extrema en ALC aumentaron entre 2014 y 2019.**

---

1. Este informe sigue la terminología de la literatura, pero la traducción literal de Universal Child Benefits es prestaciones universales para la infancia, que destaca la elegibilidad de todos los niños y niñas de un hogar a esta prestación, independientemente de su filiación al jefe del hogar.

2. En este estudio se considera como niños, niñas y adolescentes [NNA] a las personas entre 0 y 17 años de edad.

A la vista de estas limitaciones, surge con más fuerza el debate sobre la implementación de las PUH, presentes en 21 países del mundo. El estudio del ODI y UNICEF (2020b) sobre los países de la OCDE demostró el importante impacto que tiene la distribución de dichas prestaciones, que hace que los países con PUH tengan una pobreza por debajo del promedio. Los impactos positivos de las PUH sobre la pobreza y las críticas formuladas a los PTMC motivan el debate sobre las posibles ventajas y desventajas de la implementación de las PUH en los países de ALC.

## SECCIÓN 1. MOTIVACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PUH EN ALC

Forman parte de esta sección dos capítulos, que buscan establecer las principales cuestiones involucradas en el debate sobre la implementación de las PUH en ALC. El capítulo 2 discute las dimensiones principales del debate teórico sobre las PUH y las PTMC, mientras que el capítulo 3 discute el contexto de ALC en términos de la cobertura de los NNA y el perfil de los niños excluidos por medio de los programas de transferencias monetarias vigente, evidenciando la brecha de cobertura existente.

### Capítulo 2. Las dimensiones principales del debate sobre las PUH y su estado en ALC

Este capítulo presenta los principales temas del debate sobre las ventajas de las prestaciones universales y focalizadas y/o condicionadas a los NNA en 3 dimensiones:

#### i. La economía política

La discusión en términos de economía política es compleja. Los PTMC son los programas que gozan de mayor apoyo político en la región de ALC, y sus condicionalidades fueron importantes para que los políticos y la sociedad aceptaran los programas de asistencia social en la región (Fiszbein y Schady 2009). Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha provocado un mayor debate sobre las prestaciones universales, lo que puede contribuir a un mayor apoyo popular a las PUH (Fariza 2020). Además, como las PUH incluyen a las clases medias como beneficiarias, también pueden movilizar su apoyo, lo que podría tener algunas consecuencias, como aumentar la sostenibilidad de estos programas con respecto a los programas focalizados (Ravallion 2000). Un mayor apoyo público a los programas universales podría lograr una mayor movilización de recursos públicos y, así, ofrecer prestaciones más generosas a los beneficiarios.

También es importante recordar que **la existencia de los programas universales no se opone a los programas focalizados y que su combinación puede ser crucial para lograr mayores efectos de reducción de la pobreza.**

#### ii. La realización y protección de los derechos del niño, vergüenza y estigma

En lo que respecta a los derechos de los NNA, no todos los grupos de NNA disfrutaban del mismo nivel de acceso y cobertura a los programas de protección social en ALC actualmente. Las prestaciones universales y las focalizadas buscan asegurar el **principio de igualdad y no discriminación** de maneras diferentes – las universales son inclusivas porque cubren a todos, mientras que las medidas específicas para grupos marginados pueden promover el acceso igualitario a los servicios (Sepulveda 2019). Sin embargo, la **discriminación indirecta** también puede ocurrir, causada por el diseño o la implementación de un programa: criterios que resultan en procesos de solicitud más complejos, mayores costos y cargas administrativas, y condicionalidades que generan mayores errores de exclusión. El establecimiento de condicionalidades también puede fomentar un **desequilibrio de poder entre los beneficiarios y los agentes** que controlan su cumplimiento.

Por fin, el **estigma** asociado a la recepción de prestaciones de protección social puede atribuirse a la idea de que dichas prestaciones son “regalos” o “caridad”. Las condicionalidades pueden, por un lado, reforzar el estigma de que los beneficiarios son holgazanes y gastan la prestación inadecuadamente y, por otro, pueden reducir el estigma ya que no estarían recibiendo pasivamente las prestaciones. Con relación a la **cohesión social**, la división de la sociedad entre grupos beneficiarios y no beneficiarios puede generar un sentimiento de vergüenza y resentimiento. Una prestación universal podría garantizar la cohesión social.

### iii. El financiamiento y los costos

La viabilidad fiscal puede ser un obstáculo importante para la implementación de las PUH en los países en desarrollo. En estos países, no solo los NNA suelen constituir una mayor proporción de su población, sino que las limitaciones fiscales son mayores. Sin embargo, hay alternativas que pueden ser exploradas para hacer viable la implementación de las PUH en la región. Incluso, es posible hacer la implementación y ampliación de la cobertura de las PUH de forma **gradual**, incluyendo cada vez más a la población elegible a medida que aumenta la disponibilidad de recursos.

El espacio fiscal de los países de ALC era limitado en 2020, resultado de déficits persistentes y del aumento de la deuda pública agravado por la crisis del COVID-19. En esta línea, Ortiz et al. (2017) señalan algunas alternativas<sup>3</sup> que los países pueden explorar para aumentar su espacio fiscal para el gasto en protección social, ampliando los ingresos fiscales o reasignando los recursos existentes. Los instrumentos regresivos de recaudación fiscal, como la tributación indirecta sobre la cual se basa la estructura tributaria de los países de ALC, reducen la redistribución del ingreso. Así, es necesario reorganizar la estructura tributaria para garantizar su progresividad y favorecer la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad en la sociedad.

Los costos de las PUH varían en función de algunos factores: la proporción de niños en la población, las proyecciones sobre el crecimiento de la población y el monto de la transferencia. El costo promedio es de aproximadamente el 1 por ciento del PIB, equivalente al promedio mundial del gasto público en prestaciones sociales dirigidas a los niños, pero en ALC la inversión en los PTMC es inferior a este monto. El costo total de las prestaciones monetarias para los NNA depende aún de los costos administrativos, que aumentan a medida que aumenta su complejidad. Los programas focalizados, principalmente los condicionados, implican un mayor nivel de complejidad operativa que los programas universales porque tienen que hacer la identificación correcta de los beneficiarios, cuyos costos, en términos monetarios y temporales, aumentan a medida que aumenta su precisión (Gentilini et al. 2020).

El capítulo también discute el estado del debate sobre el ingreso básico universal y las PUH en ALC, que es todavía incipiente en la región. Sin embargo, el momento actual presenta una oportunidad para avanzar en el debate sobre el tema. La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de los sistemas de protección social que llegan a los diferentes grupos de la población, lo que permite ampliar rápidamente las transferencias cuando es necesario. Varias organizaciones internacionales abogaron por la implementación de las transferencias universales durante la crisis del COVID-19

## Capítulo 3. El perfil de los niños, niñas y adolescentes excluidos por los Programas de Transferencias Monetarias en la región

Este capítulo examina la brecha de cobertura de los sistemas de prestaciones monetarias dirigidas a los NNA en los países de ALC, por medio del diseño y de los datos sobre la cobertura efectiva de los principales PTM para analizar el perfil de los NNA que aún no están cubiertos por las prestaciones de protección social actualmente disponibles.

---

3. Estas incluyen el aumento de los ingresos fiscales, el cabildeo para aumentar la asistencia financiera internacional otorgada al país, la eliminación de flujos financieros ilegales y la reasignación del gasto público.

De los 30 países analizados en la región, cerca de 22 excluyen a más del 70 por ciento de los NNA de las prestaciones monetarias dirigidas a la niñez, mientras que Bolivia, República Dominicana y Surinam excluyen a poco menos de la mitad de sus NNA. **Esta brecha en la cobertura de los NNA por los programas de transferencias monetarias de los sistemas de protección social que existe en ALC se caracteriza por la exclusión de diversos grupos con diferentes vulnerabilidades, desde los diseños de los programas hasta su implementación, con errores de exclusión.**

El análisis del perfil de exclusión de estos niños a partir de los diseños de los programas demuestra una brecha de cobertura preocupante, especialmente entre los niños prescolares, de los NNA más vulnerables al no cumplimiento de las condicionalidades, los NNA migrantes no-nacionales, y los que viven en zonas con poca infraestructura, de los NNA excluidos debido a posibles errores de exclusión y de los NNA del *missing middle*.

Este último grupo ha llamado la atención durante la pandemia de COVID-19 por ser un grupo de personas excluidas de la protección social en la mayor parte de los países, incluso fuera de ALC. Se trata de familias cuyos ingresos las mantienen por encima de las líneas nacionales de pobreza, pero son demasiado inestables para protegerlas de los impactos de eventos adversos. Es decir, son personas marginalmente no pobres pero vulnerables a cualquier crisis, ya que normalmente no son vistas como suficientemente vulnerables para ser protegidas por el Estado. Los hogares encabezados por los trabajadores informales suelen hacer parte de este grupo, ya que sus ingresos pueden ser más altos, pero son inestables, y sus condiciones laborales no les garantizan la seguridad social.

Resulta **imperativo cerrar esta brecha de cobertura**, lo que se haría más fácilmente con la implementación de una PUH, ya que esta prestación se dirige a todos los NNA, independientemente de su edad, situación socioeconómica, y ubicación geográfica. La ampliación de la cobertura del sistema de protección social que se desprende de la crisis del COVID-19 ofrece también importantes lecciones sobre las posibilidades y la viabilidad de la implementación de las PUH: la importancia de los registros sociales para la identificación de los beneficiarios, la menor exigencia de documentación para solicitar la prestación, y los diversos mecanismos de pago para llegar a los diferentes grupos de la población, a su conveniencia.

## **SECCIÓN 2: ESTUDIOS DE CASO — ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y URUGUAY**

Esta sección se divide en cinco capítulos (**capítulos 4, 5, 6, 7 y 8**), uno para cada estudio de caso, y con la misma estructura. Cada capítulo muestra un resumen del sistema de protección social para los NNA vigente en el país, detallando las principales prestaciones de transferencias monetarias a las familias con NNA. A partir de estas prestaciones identificadas en la encuesta de hogares del país, cada capítulo analiza el perfil de los NNA que no están cubiertos efectivamente por las prestaciones existentes y, por fin, muestra los resultados de micro-simulaciones que estiman el impacto del establecimiento de una PUH en el país.

Se estudiaron diferentes diseños de PUH y se seleccionaron escenarios de referencia para facilitar la comparación entre los estudios de caso y un escenario que maximiza el impacto de la PUH en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Una importante restricción fue respetada en todos los casos — la PUH no podría costar más que el total gastado actualmente en estos países con sus principales PTMC vigentes. **Así, se verifica el impacto en términos de la pobreza y la desigualdad que se puede obtener con la substitución del PTMC por una PUH de mismo costo, superando así el desafío fiscal para su implementación.**

**Para todos los estudios de caso, y en la mayoría de los escenarios analizados, se estima que la implementación de una PUH tendría el efecto de reducir la pobreza total, la brecha de la pobreza y de la desigualdad totales, además de aumentar los ingresos familiares promedio per cápita de los NNA.** Vale notar que los cambios en

**pobreza infantil** son más ambiguos, con los impactos de las PUH variando entre escenarios diferentes. **Usando las líneas de pobreza nacionales**, las PUH no tienen impactos sustanciales en la pobreza infantil, excepto en el caso de Brasil. Esto implica que, para lograr una reducción sustancial de la pobreza y de la desigualdad que beneficie a los NNA, independientemente de la línea de pobreza, se necesita aumentar los presupuestos nacionales.

Por otro lado, el impacto de las PUH sobre la desigualdad total, los ingresos familiares, la pobreza total y la brecha de la pobreza total se produce sin ampliar el espacio fiscal disponible, ya que el presupuesto simulado de las PUH es el mismo que la suma del gasto de los programas actuales con las transferencias. **Además, mostramos que la progresividad de la estructura de las prestaciones de las PUH se compara favorablemente con la progresividad de las prestaciones actuales, siendo la progresividad de las PUH similar o incluso superior (a veces sustancialmente superior) a la actual**, dependiendo del estudio de caso y del escenario analizado.

**Tabla A. Resumen de los principales resultados en términos de reducción de pobreza y desigualdad de los escenarios de las PUH**

		Población	Actualmente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Pobreza (línea USD 5,50)	Argentina	Total	30,19%	29,89%	30,50%	29,60%
		Infantil	36,99%	35,53%	39,16%	37,31%
Pobreza (línea USD 5,50)	Brasil	Total	26,01%	24,52%	24,56%	24,39%
		Infantil	42,61%	39,08%	40,04%	38,65%
Pobreza (línea USD 5,50)	Chile	Total	7,47%	7,42%	7,40%	6,88%
		Infantil	11,77%	11,98%	12,11%	11,09%
Pobreza (línea USD 5,50)	Colombia	Total	36,17%	36,22%	36,10%	35,94%
		Infantil	50,36%	50,05%	50,08%	49,89%
Pobreza (línea USD 5,50)	Uruguay	Total	3,33%	3,17%	3,09%	2,63%
		Infantil	6,07%	5,50%	5,71%	4,68%
Desigualdad (índice Gini x 100)	Argentina	Total	52,143	51,577	51,352	51,163
		Infantil	49,988	48,437	49,899	49,499
Desigualdad (índice Gini x 100)	Brasil	Total	51,113	51,151	51,141	51,020
		Infantil	51,339	50,287	50,872	49,753
Desigualdad (índice Gini x 100)	Chile	Total	46,173	46,176	46,176	46,072
		Infantil	44,790	44,983	45,029	44,746
Desigualdad (índice Gini x 100)	Colombia	Total	54,455	54,446	54,443	54,347
		Infantil	50,233	49,854	50,005	49,846
Desigualdad (índice Gini x 100)	Uruguay	Total	38,523	38,506	38,502	38,421
		Infantil	36,560	36,332	36,582	36,309

Fuente: Elaboración propia.

## Capítulo 9. Conclusión

Este capítulo enumera algunas recomendaciones para que los países de la región avancen en el debate sobre las PUH y las mejoras en el sistema de protección social dirigido a la infancia en ALC. El estado de los sistemas de protección social y de la cobertura de los NNA en la región varía, así que las siguientes recomendaciones pueden ser más adecuadas para ciertos contextos que para otros.

- i. Para disminuir la exclusión de los más vulnerables de los programas de transferencias monetarias condicionadas: **Cambiar las consecuencias del incumplimiento de las condicionalidades.**



- ii. Proponemos **la simplificación de los criterios de elegibilidad**.
- iii. En línea con la recomendación anterior, también recomendamos **evitar el uso de los métodos de focalización demasiado complejos, como, por ejemplo, la comprobación indirecta de medios**.
- iv. En relación con los grupos elegibles a la protección social, recomendamos **garantizar la cobertura de los marginalmente no pobres**.
- v. **Se debe garantizar la cobertura de protección social a los migrantes**, revisando las legislaciones nacionales y garantizando que tengan acceso a los documentos necesarios, para acceder a la protección social.

Como se ha puesto de manifiesto, la **creación de una PUH** cumple con las recomendaciones anteriores, ya que se trata de una prestación universal incondicional. Para avanzar en esta agenda, se presentan a continuación otras recomendaciones:

- i. Importante para la expansión de la cobertura y la implementación de una PUH, también vale recomendar **la creación o la ampliación de un registro social integrado en cada país**.
- ii. **Expandir el acceso a la documentación y al sistema financiero** es otra precondition importante para garantizar el acceso universal a la protección social.
- iii. **Analizar las prestaciones existentes para identificar las que tienen solapamientos de beneficiarios y no están estructuradas de forma progresiva, contribuyendo de forma limitada a la reducción de la pobreza y la desigualdad**.
- iv. Aun así, sigue siendo necesario **estudiar estrategias para aumentar el espacio fiscal para el gasto público social en la infancia**.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Objetivos del estudio

El objetivo de este trabajo es **motivar el avance del debate sobre la implementación de prestaciones universales por hijos (PUH)<sup>4</sup> en América Latina y el Caribe (ALC), mostrando las posibilidades de implementación en la región, incluso con las limitaciones fiscales existentes**. Se busca mostrar que puede considerárselas como una de las alternativas para el fortalecimiento de la protección social de los niños, niñas y adolescentes (NNA)<sup>5</sup> y favorecer el desarrollo de los países de ALC.

Se ha realizado un análisis basado en la revisión de la literatura sobre el tema y cinco ejercicios de microsimulaciones, utilizando los datos disponibles de las encuestas de hogares para estimar el impacto de la implementación de las PUH en cinco estudios de caso (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay). Los impactos se estiman en términos de distribución de las prestaciones de protección social por quintil de renta, las medidas de pobreza y la desigualdad de ingresos (medida por el índice de Gini) en cada país. Además, una parte considerable de la discusión sobre las PUH presentada aquí surge a partir de un análisis del perfil de los niños excluidos por los principales programas de transferencias monetarias en la región. De esta forma, la necesidad de una PUH se discute también considerando los hallazgos sobre las brechas de cobertura legal y efectiva en ALC.

## 1.2 ¿Qué son las PUH y por qué universalizar las prestaciones para la niñez en ALC?

La reducción de la pobreza y de la desigualdad son algunos de los principales retos socioeconómicos a los que se enfrenta ALC. La región logró avances significativos en la década de 2000, pero la situación ha cambiado especialmente desde 2015, pues los países han experimentado bajos niveles de crecimiento económico, acompañados de estancamiento — y en algunos casos, de retroceso — respecto a los avances sociales de la década anterior (CEPAL 2020b).

Los NNA forman un grupo que sigue estando en gran medida excluido de las redes de protección social en sus países. Actualmente, la cobertura de las prestaciones sociales para los NNA y sus familias sólo alcanza al 35 por ciento de este grupo en todo el mundo y a aproximadamente dos tercios en ALC, lo que se ve agravado por su mayor incidencia en la pobreza, ya que los niños tienen el doble de probabilidades de vivir en la pobreza extrema que los adultos — 385 millones de niños (1 de cada 5) en todo el mundo sobreviven con menos de USD 1,90 al día (PPA) (OIT y UNICEF 2019; ODI y UNICEF 2020b; CEPAL-UNICEF 2020). De ellos, 71.7 millones están en América Latina, y esta cifra podría aumentar a más de 90 millones tras la pandemia de COVID-19 (UNICEF y Save the Children 2020).

En este contexto, las **transferencias monetarias dirigidas a los NNA**, lo que incluye también las deducciones fiscales, son una valiosa herramienta para mitigar las vulnerabilidades y los riesgos a los que está expuesto este grupo. Existen numerosas evidencias que demuestran su impacto en la reducción de la desigualdad nacional. El estudio de Lustig et al. (2013) indica que los impuestos y las transferencias directas son responsables de reducir el índice de Gini entre un 2 y un 7,1 por ciento en seis países de ALC (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay). Además, las transferencias monetarias dirigidas a los niños también son importantes para reducir la pobreza, como ilustrado por el primer año de funcionamiento del programa Asignación Universal por Hijo (AUH, de Argentina), cuando la pobreza infantil extrema se redujo en 4,6 puntos porcentuales (Calabria et al. 2010).

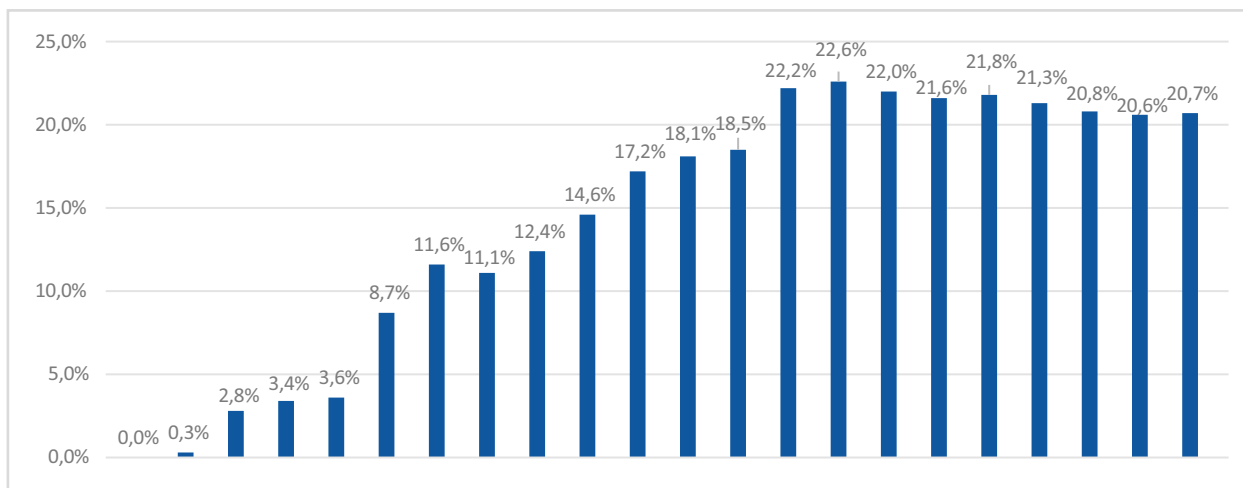
---

4. Este informe sigue la terminología de la literatura, pero la traducción literal de Universal Child Benefits es prestaciones universales para la infancia, que destaca la elegibilidad de todos los niños y niñas de un hogar a esta prestación, independientemente de su filiación al jefe del hogar.

5. En este estudio se considera como niños, niñas y adolescentes (NNA) a las personas entre 0 y 17 años de edad.

Las políticas de protección social de los países de ALC se caracterizan por la presencia de los **programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC)**, que **son transferencias monetarias no contributivas dirigidas a la población en situación de pobreza o extrema pobreza, que exigen a los beneficiarios el cumplimiento de condiciones generalmente asociadas a la salud y la educación**. Según el programa, el incumplimiento de la condicionalidad puede sancionarse con la suspensión (total o parcial) del pago de la prestación. El Gráfico 1 a continuación muestra el aumento de la cobertura de la población latinoamericana bajo los PTMC entre 1996 y 2010, con una posterior estabilización y un ligero descenso de la población cubierta a partir de 2014.

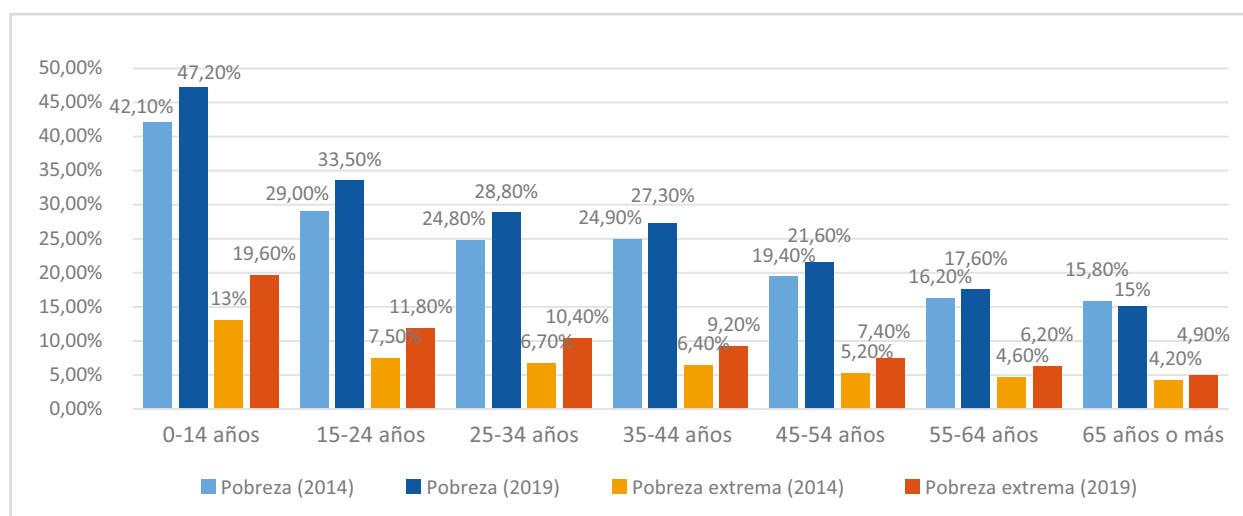
**Gráfico 1. Población en hogares que participan en los PTMC, 1996-2017 (en porcentajes de la población total)**



Fuente: Cecchini e Atuesta (2017, 22).

Junto a la **caída en la cobertura de los PTMC, hay un aumento de la pobreza y la pobreza extrema en América Latina entre 2014 y 2019**, pasando del 27,8 por ciento y el 7,8 por ciento de la población al 30,8 por ciento y 11,5 por ciento, respectivamente. Las tasas de pobreza y pobreza extrema son aún más altas entre los NNA que en otros grupos de edad, habiendo aumentado también en este grupo entre 2014 y 2019 (Gráfico 2) (CEPAL 2020b; 2021b).

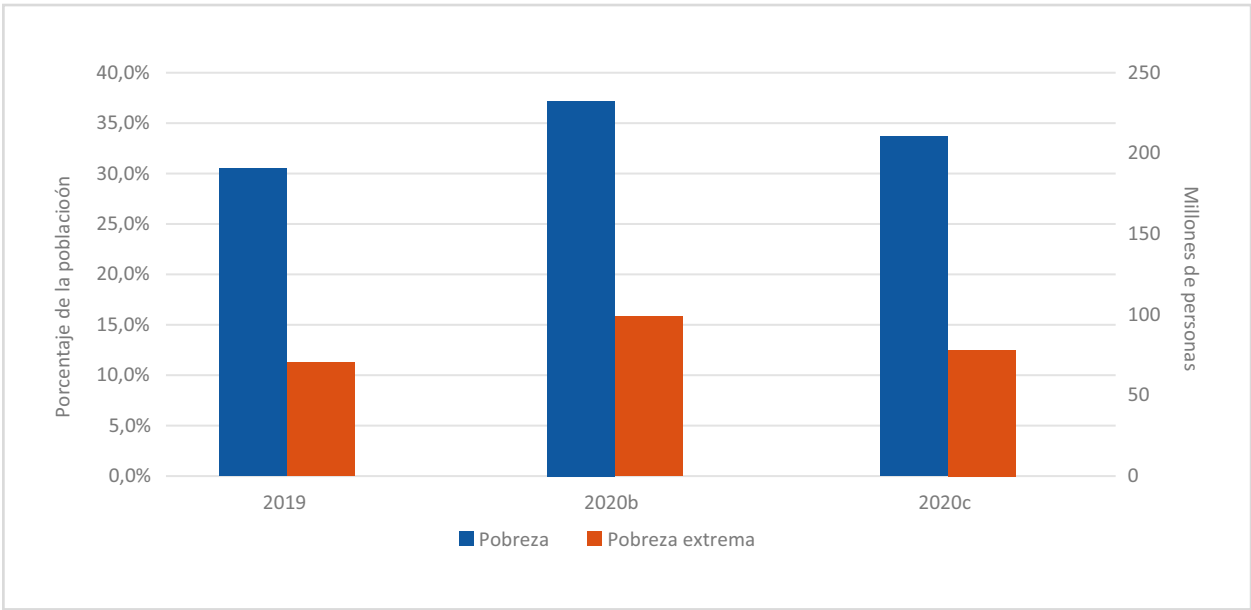
**Gráfico 2. Tasa de pobreza y pobreza extrema (porcentaje) por grupo de edad en América Latina (18 países), 2014 y 2019**



Fuente: CEPAL (2020b; 2021b).

Las proyecciones de la pobreza muestran que la pandemia de COVID-19 ha afectado fuertemente a la región y ha llevado a un aumento de la pobreza y la pobreza extrema (Gráfico 3). Esto refuerza la necesidad de garantizar que el sistema de protección social llegue a todas las familias con NNA, mediante la implementación de prestaciones de protección social que puedan cerrar las brechas de cobertura existentes.

**Gráfico 3. América Latina (18 países): Las tasas de pobreza y pobreza extrema y las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2019-2020 (en porcentajes y millones de personas)**



Fuente: CEPAL (2021b, 73).

Notas: a. Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). / b. Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que no tienen en cuenta el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia. / c. Los valores de 2020 corresponden a proyecciones que consideran el efecto de los programas de transferencias monetarias de emergencia.

Así, surge con más fuerza el debate sobre la implementación de las **prestaciones universales por hijos**, explicadas con más detalle en el Cuadro 1.

La encuesta realizada por la OIT y UNICEF (2019) señala que 21 países<sup>6</sup> han establecido PUH, siendo la mayoría (18) países de altos ingresos y solo uno en ALC (Surinam).<sup>7</sup> Sin embargo, hay variaciones entre los países dentro de cada grupo. Estas especificidades determinan los resultados de los programas, ya que pueden afectar el nivel de la cobertura efectiva, el monto de la prestación y sus normas de ajuste, entre otras cosas. La Tabla 1 a continuación muestra las diferencias entre algunas de las PUH vigentes actualmente.<sup>8</sup>

6. Alemania, Austria, Dinamarca, Estonia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Letonia, Libia [cobertura efectiva incierta], Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Panamá, República Checa, Rumanía, Suecia y Surinam.

7. La PUH en Panamá tiene condicionalidades. Así, no se ajusta a la definición dada por el ODI y UNICEF (2020a, 1). Además, los datos indican que su cobertura es limitada, como se muestra en el Capítulo 3.

8. Para información sobre todas las PUH vigentes, ver el Anexo 2.

## Cuadro 1. Definición de las Prestaciones Universales por Hijos

Las prestaciones universales por hijos (PUH) son transferencias monetarias regulares otorgadas a los NNA (menores de 18 años) ancladas en la legislación nacional.

Las PUH son prestaciones incondicionales a largo plazo dirigidas a todos los niños y pagadas regularmente para garantizar que sus familias puedan satisfacer al menos sus necesidades básicas (ODI y UNICEF 2020a, 1).

Los programas se desvían de la clasificación PUH cuando incluyen criterios de elegibilidad más allá de la edad (por ejemplo, prestaciones dirigidas a la población pobre, con un nivel máximo de ingresos para que la familia se considere elegible), condicionalidades que deben cumplirse para que la familia reciba la prestación (cómo la matriculación del niño en la escuela) o si se pagan de forma irregular o puntual (ODI y UNICEF 2020b).

**Tabla 1. Estructura de algunas de las PUH existentes**

PUH y País	Beneficiarios	Prestación	Prestación Adicional
<i>Kindergeld</i> Alemania	Personas con un lugar de residencia registrado en Alemania, para los menores de 18 años, 21 años (si está inscrito como demandante de empleo) o hasta los 25 años (si está estudiando/formándose o realizando un servicio voluntario); no hay límite de edad para los niños con discapacidad	La prestación mensual varía en función del número de hijos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anticipo de la prestación mensual para las familias monoparentales con hijos hasta los 18 años.</li> <li>• Kinderzuschlag: prestación adicional por hijo a cargo, que pueden solicitar las familias con menores ingresos</li> </ul>
Prestación universal por nacimiento de hijo Ucrania	Residentes permanentes en Ucrania con niños de hasta 3 años	Pago único de una suma global al nacer y prestaciones mensuales por cada hijo	Ayuda adicional para las familias de bajos ingresos con niños menores de 16 años o de 18 años si están estudiando.
Asignación Familiar Libia	Ciudadanos residentes en Libia menores de 18 años	Prestación mensual	NA
Prestación familiar general ( <i>Algemene Kinderbijslag</i> ) Surinam	Personas que viven en Surinam con niños menores de 18 años	Prestación mensual que se abona una vez al año. Se puede solicitar por un máximo de 4 niños.	NA

Fuente: Elaboración propia.

El estudio del ODI y UNICEF (2020b) sobre los países de la OCDE demostró el importante impacto que tiene la distribución de dichas prestaciones, que contribuye a que los países con PUH tengan una pobreza por debajo del promedio. Las PUH y las c-PUH<sup>9</sup> representan en promedio el 15 por ciento del impacto total de las transferencias monetarias en la reducción de la pobreza de las familias con NNA, lo que indica su importante papel para este fin. El mismo estudio indica que las PUH financiadas con uno por ciento del PIB en los países de ingresos medios podrían reducir la pobreza de la población hasta en un 20 por ciento, un impacto que también es considerable. Los impactos positivos de las PUH sobre la pobreza y las críticas formuladas a los PTMC motivan el debate sobre las posibles ventajas y desventajas de la implementación de las PUH en los países de ALC.

9. Programas que contienen prestaciones de transferencias monetarias dirigidas a cubrir a los NNA pero que no cumplen todos los requisitos enumerados en el texto para ser una PUH.

## 1.3 Estructura del estudio

La **primera sección** de este trabajo examina algunos de los temas generales que motivan el debate sobre la implementación de una PUH en los países de la región – los ejes de debate entre los PTMC y las PUH, y la brecha de cobertura de protección social que persiste en ALC.

El **capítulo 2** se centra en el análisis de los principales debates en torno a las ventajas de las prestaciones universales o focalizadas y/o condicionadas a los NNA. Este debate abarca: (i) la economía política involucrada en el tema; (ii) la realización y protección de los derechos del niño junto al estigma y la vergüenza asociados a la pobreza; y (iii) los costos involucrados en la implementación de estos programas en los países en desarrollo en ALC.

El **capítulo 3** examina la brecha en la cobertura de las prestaciones dirigidas a los NNA en los países de la región. Se utilizan los datos sobre la cobertura efectiva de los principales programas de transferencias monetarias y las encuestas de hogares como base para examinar el perfil de los niños que todavía no están cubiertos por las prestaciones de protección social disponibles.

La **segunda sección** se divide en cinco capítulos de similar estructura y se centra en el análisis de los estudios de caso: **Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay**. Los capítulos muestran un resumen del sistema de protección social para los NNA vigente en cada uno de estos cinco países, detallando las principales prestaciones de las transferencias monetarias a las familias con NNA. A partir de las principales prestaciones identificadas en la encuesta de hogares del país, cada capítulo hace un análisis del perfil de los NNA que no están cubiertos efectivamente por ellas, destacando la brecha en la cobertura efectiva del sistema de protección social del país respectivo. Por último, los capítulos muestran los resultados de los ejercicios de microsimulaciones utilizando los datos disponibles de las encuestas de hogares para estimar el impacto que la implementación de las PUH puede tener en cada uno de estos países.

Finalmente, el **capítulo 9** reúne y discute los principales resultados del estudio. También muestra las conclusiones y las recomendaciones para avanzar en la implementación efectiva de las PUH en la región a partir del análisis realizado.

### Limitaciones

Hay que subrayar que se trata de una discusión compleja y que este estudio no se propone agotar el tema. Las propuestas concretas sobre la creación de una PUH deben tener en cuenta consideraciones específicas, como la viabilidad fiscal y las formas de financiamiento del programa en el país, un análisis que debe adaptarse a cada contexto nacional y que queda fuera del alcance del estudio. Además, existen varios diseños posibles para el establecimiento de una PUH, incluido, por ejemplo, el establecimiento de una prestación universal única o la combinación de la prestación universal con prestación(es) focalizada(s).

Este estudio tiene otras limitaciones relacionadas a las fuentes utilizadas para estimar la cobertura efectiva de los NNA y simular las PUH en los estudios de caso. Las estimaciones de cobertura efectiva utilizadas en este estudio se basan en los datos de los registros administrativos que, mayoritariamente, no están desagregados por edad. También hay evidencia que sugiere que las encuestas de hogares son limitadas con relación al reporte de los ingresos de los hogares, así como todas sus fuentes, y que hay hogares que rechazan participar en las entrevistas o no son localizados por los órganos responsables de las encuestas. De esta forma, la cobertura por las transferencias monetarias suele ser menor en las encuestas de hogares que en los registros administrativos de los programas sociales, y los ingresos relatados en ellas probablemente no incluyen toda la renta de los hogares participantes. Cada país también tiene metodologías distintas para recolectar los datos presentados en los registros administrativos y para conducir sus encuestas de hogares. De esta forma, es necesario tener en mente que la calidad de las tasas de cobertura comparadas en este estudio es tan buena como los insumos de la información lo permiten.

Además, las imputaciones utilizadas para las microsimulaciones de las PUH están basadas en la información existente sobre los hogares cubiertos en las encuestas y los criterios de elegibilidad, y no pueden considerar las características de los hogares cuyos ingresos de las transferencias monetarias no están declarados en las encuestas domiciliarias. De esta forma, no fue posible identificar exactamente a todos los hogares cubiertos y excluidos. Finalmente, con los datos disponibles no fue posible determinar el monto recibido por cada miembro de un hogar beneficiario, ya que, en gran parte de los países, los datos disponibles abordaban apenas la cobertura, y los datos existentes sobre los montos recibidos únicamente se encuentran disponibles a nivel de los hogares.

## **SECCIÓN 1: MOTIVACIONES GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PUH EN ALC**

### **2. LAS DIMENSIONES PRINCIPALES DEL DEBATE SOBRE LAS PRESTACIONES UNIVERSALES POR HIJOS Y SU ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El objetivo de este capítulo es presentar el estado del debate sobre la implementación de las PUH en los países de ALC y los principales ejes de argumentación a favor de prestaciones universales o focalizadas y/o condicionadas. Se busca comprender cómo una PUH podría ayudar a la región a superar las brechas de cobertura de protección social que persisten.

Como se discutió en la introducción, los PTMC son parte importante de los sistemas de protección social existentes en ALC y su implementación representó un importante avance del alcance de los sistemas de protección social en la región. Dichos programas son una fuente de protección importante para las familias que los reciben y contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad en estos países (Soares et al. 2007).

La existencia de las condicionalidades es importante para alcanzar efectos deseables en más indicadores – pueden ser cruciales para incentivar a las familias pobres a adoptar medidas socialmente deseables en los casos en los que la familia no conozca los beneficios de la acción o en los que existen otros obstáculos para dicho comportamiento (Carter et al. 2019; Cecchini y Atuesta 2017; Cookson 2017; UNICEF 2016; Standing 2007). Un estudio sobre el Ingreso Ético Familiar en Chile, por ejemplo, observó que la condicionalidad produce un aumento de cerca de 2 por ciento en asistencia escolar de los beneficiarios (Baldrich 2013). Además, autores señalan que los PTMC desempeñaron un papel importante en el proceso de legitimación de los instrumentos de transferencia monetaria en el contexto de ALC (Bastagli 2009; Hilou y Soares 2008; Cecchini y Martínez 2012; Simões 2006; Heimo 2014).

Sin embargo, como se examinará adelante, autores también critican estos programas señalando que la existencia de condicionalidades y la focalización pueden crear obstáculos para la protección completa de todos los NNA en ALC. Los argumentos presentados se analizarán a continuación, en tres apartados principales: 1) la economía política de las prestaciones de transferencias monetarias; 2) los derechos de los NNA y la vergüenza y el estigma asociados a la pobreza; y, por último, 3) el costo de financiación de las PUH. Después, se presenta el estado del debate sobre la implementación de una PUH en los países de ALC.

## 2.1 Las dimensiones principales del debate sobre las Prestaciones Universales por Hijos

### 2.1.1 La dimensión de la economía política

Hay dos argumentos opuestos cuando se analiza la **economía política** de los programas de transferencias monetarias focalizadas y/o condicionadas y las PUH. Por un lado, basándose en la idea de que las personas suelen favorecer lo que les beneficia, los programas universales podrían movilizar el apoyo de las clases medias, que tradicionalmente tienen más peso político que las clases de bajos ingresos (Kidd 2015; ODI y UNICEF 2020b). Hay también evidencias que sugieren que los programas universales gozan de mayor apoyo que los programas focalizados — el estudio de Ravallion (2000), por ejemplo, demostró que los recortes del gasto en Argentina entre las décadas de 1980 y 1990 afectaron más a los programas sociales focalizados que a los programas universales.

Un mayor apoyo público a los programas universales podría lograr una mayor movilización de los recursos públicos, y ofrecer prestaciones más generosas a los beneficiarios (Gentilini et al. 2020). Esto va en contra al argumento a favor de la focalización, que un grupo elegible menor permitiría una transferencia de montos mayores, que supone que la cantidad de recursos disponible para un programa es fija, y que el número de participantes determina el monto de la prestación. En realidad, **los recursos que se destinan a los programas sociales no son totalmente fijos**, sino que están sujetos a la decisión política y pueden modificarse. En Bolivia, por ejemplo, cuando el gobierno sustituyó la pensión social a los adultos mayores Bonosol por una pensión universal a este grupo, Renta Dignidad, aumentando el número de beneficiarios y el monto de la prestación, se permitió reclamar créditos adicionales al programa, proporcionando un apoyo crucial en la búsqueda de financiación (Müller 2016).

Por otro lado, los PTMC gozan de mayor apoyo político en la región de ALC. Como muchos autores señalan, las condicionalidades fueron importantes para que los políticos y la sociedad aceptaran programas de asistencia social en la región, ya que involucrarían un esfuerzo de los beneficiarios para salir de la pobreza (Fiszbein y Schady 2009). Por ejemplo, un análisis del *Programa Bolsa Família* (PBF) en Brasil indicó que las condicionalidades y el monitoreo de su cumplimiento apaciguaron el temor de que el programa fomentara la dependencia entre los beneficiarios (Lindert y Vicensini 2010). Así, los PTMC obtuvieron un amplio consenso entre la población y se hicieron populares entre los votantes de clase media (Scarlatto y D'Agostino 2016).

Considerando que el apoyo a un PTM es esencial para obtener un mayor presupuesto, y consecuentemente mayores montos de las prestaciones, el apoyo de la población de los países de ALC a los PTMC puede ser un obstáculo a la implementación de una PUH. Sin embargo, el mayor debate sobre la universalización de la protección social en un contexto post pandemia de COVID-19, como se verá más adelante en el documento, puede contribuir al apoyo popular a favor de una prestación universal.

**Con todo, es importante señalar que la existencia de programas universales no se opone a la existencia de programas focalizados, y la combinación de estos puede ser crucial para lograr mayores efectos en la reducción de la pobreza.** En un estudio de 26 países europeos, Lancker y Mechelen (2015) observaron que los países con mejores resultados en la redistribución del ingreso y reducción de la pobreza infantil son los que utilizan tanto programas universales como focalizados. Esto se debe a que la universalidad está asociada a mayores presupuestos, pero la focalización aumenta la generosidad de las transferencias que reciben los más vulnerables.

### 2.1.2 La dimensión de los derechos y la vergüenza y el estigma

El **derecho del niño a la protección social** está consagrado en diversos tratados internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y la Convención sobre los Derechos del Niño, CDN (1989). Los países de ALC han asumido el deber de adaptar su legislación a la CDN, lo que todos, excepto Chile, Haití y Panamá, han hecho, mediante la adopción de leyes o códigos de derechos de la niñez y la adolescencia, como se muestra a continuación (Iud 2019).



**Tabla 2. Derecho a la protección social en la legislación de los países de América Latina**

	Reconocimiento constitucional de los derechos a la protección o seguridad sociales	Mención a los derechos sociales para la infancia en la constitución	El país tiene una ley o un código específico sobre los derechos del niño	La ley/código reconoce el derecho a la protección social
Argentina	✓	✓	✓	✓
Bolivia	✓	✓	✓	X
Brasil	✓	✓	✓	✓
Chile <sup>10</sup>	✓	X	X	-
Colombia	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓	✓	✓
Cuba	✓	✓	✓	X
Ecuador	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓
Haití	✓	✓	X	-
Honduras	✓	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓
Nicaragua	✓	✓	✓	✓
Panamá	✓	✓	X	-
Paraguay	✓	✓	✓	X
Perú	✓	✓	✓	X
República Dominicana	✓	✓	✓	X
Uruguay	✓	X	✓	✓
Venezuela	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en Cecchini (2019, 64), World Policy Center (s/f); CEPAL (s/f; s/f); y los códigos específicos sobre los derechos del niño en los países.

Así, el acceso a los sistemas e instrumentos de protección social es un derecho y se plantea la cuestión de qué tipo de prestación dirigida a los niños garantiza un mayor cumplimiento: si las PUH u otras formas de transferencias monetarias. Para ello, es necesario examinar cómo cada tipo de prestación respeta los cuatro principios fundamentales.

- i. El principio de igualdad y no discriminación establece que todos los NNA tienen derecho a la protección social y que es responsabilidad del Estado respetar los derechos de los niños bajo su jurisdicción (ONU 1989).

Sin embargo, como se analiza en los próximos capítulos, no todos los grupos de NNA disfrutaban del mismo nivel de acceso y cobertura a los programas de protección social en ALC. Gran parte de los niños marginalmente no pobres (cuyos ingresos familiares provienen principalmente del trabajo informal) no está cubierta por los programas de transferencias monetarias, así como los niños en edad preescolar y, en algunos casos, los que viven en zonas urbanas. Las prestaciones universales y las focalizadas buscan asegurar este principio de maneras diferentes — las universales son inclusivas porque cubren a todos, mientras que las medidas específicas para grupos marginados pueden promover el acceso igualitario a los servicios (Sepulveda 2019). La distribución de prestaciones realizada hasta 2019 por el programa mexicano Progresá/Oportunidades/Prospera, por ejemplo, ayudó a mejorar la asistencia de los niños indígenas a la escuela (Lopez-Calva y Patrinos 2015).

No obstante, el diseño o la implementación de un programa pueden causar la discriminación indirecta.

10. Después del Plebiscito Nacional de 2020, la Constitución chilena tendrá una nueva redacción.

En el caso de los programas focalizados y/o condicionados, los criterios que resultan en procesos de solicitud más complejos, mayores costos y cargas administrativas, los errores de exclusión y las condicionalidades aumentan las posibilidades de que los grupos más vulnerables no accedan a las prestaciones (Sepulveda 2019). Por ejemplo, las condicionalidades del programa Progresar/Oportunidades/Prospera dificultaban que participaran las familias de zonas remotas y marginadas donde el acceso a los servicios de educación y salud es limitado, excluyendo a una parte significativa del medio millón de personas que allí vivían (Ulrichs y Roelen 2012).

Así, la existencia de condicionalidades puede ir en contra del principio de la protección social como derecho. Su vinculación a la educación y a la salud en ALC también contradice la concepción de estos servicios como derechos de todos, y no como obligaciones de unos pocos. En algunos casos, como del PBF, los PTMC implementan las condicionalidades de manera no punitiva, lo que evita la obstaculización del acceso a la educación y a la salud (Rossel, Courtoisie, y Marsiglia 2014). Las PUH, a su vez, al no tener condicionalidades o criterios de elegibilidad, disminuyen la probabilidad de discriminación indirecta, y aseguran, por su naturaleza, la protección social como derecho de todos los NNA.

ii. El principio del respeto a la dignidad inherente de la persona humana.

El sentimiento de vergüenza es central e inherente al concepto de pobreza (Sen 1982). La pobreza demuestra el fracaso de la persona e impide que ella participe de la sociedad adecuadamente, llevando a que las personas pobres se avergüencen por no haber cumplido las expectativas de la sociedad (Walker 2014). La vergüenza en relación a la situación de pobreza puede afectar a los NNA: en Nicaragua, por ejemplo, los niños se avergüenzan de ir a la escuela sin zapatos y uniformes adecuados (Adato et al. 2004). Al servir de vínculo entre la sociedad y el Estado, las políticas públicas también tienen la capacidad de afectar esta dimensión de la pobreza, positiva o negativamente (Geiger 2016).

En general, el estigma asociado a la recepción de prestaciones de protección social puede atribuirse a la idea de que dichas prestaciones son “regalos” o “caridad”, lo que también se correlaciona en la medida en que el resto de la población considera si los beneficiarios son merecedores de ellos (van Oorschot 2000). En ALC, los estigmas de que los beneficiarios son holgazanes, no quieren trabajar, no saben resolver sus problemas, o que gastan la prestación inadecuadamente, están presentes sobre los beneficiarios de la AUH de Argentina y de Juntos de Perú, por ejemplo (Camacho 2014). Las condicionalidades refuerzan eso: en Argentina, por ejemplo, se supone que las familias que reciben la AUH no escolarizan a sus hijos y que, por eso, es necesario condicionar la prestación (Ruiz del Ferrier y Tirenni 2016).

Por otro lado, para algunos beneficiarios de los PTMC, las condicionalidades reducen el estigma ya que ellos pasan a participar activamente en el proceso, “ganándose las transferencias” en lugar de recibirlas pasivamente del gobierno (Adato y Hoddinott 2010). En muchos casos, los programas también ayudan a mejorar la dignidad de la población, por medio de la reducción de la pobreza y el aumento de la calidad de vida. Tanto las beneficiarias de la antigua Red de Protección Social de Nicaragua como las de Familias en Acción de Colombia, por ejemplo, demostraron un aumento en su confianza y bienestar (Adato et al. 2004; Downs-Tepper 2014).

Otro problema de los programas focalizados en ALC se relaciona con la interrupción de la cohesión social. La división de la sociedad entre grupos de beneficiarios y no beneficiarios puede generar divisiones entre la población, creando sentimientos de vergüenza y resentimiento. En México y Nicaragua, esto resultó en violencia entre los dos grupos (Yang et al. 2019). Esta cuestión podría resolverse con una prestación universal: de acuerdo con Lomelí (2008), en programas focalizados que se convirtieron en universales en determinadas regiones, “el estigma no parece ser un problema”. Así, considerar la protección social como un derecho de la ciudadanía reduce el riesgo del estigma, ya que los beneficiarios se ven como ciudadanos haciendo valer su derecho legítimo (Li y Walker 2016; Yang et al. 2019).

- iii. Garantizar el cumplimiento de los demás derechos de la niñez y evitar el impacto adverso de un derecho en el ejercicio de otros.

La protección social puede favorecer la realización de otros derechos – por ejemplo, fomentando el acceso a servicios básicos como la salud y la educación mediante subvenciones, exenciones de tasas, suministro de comidas escolares o transferencias monetarias, y otros instrumentos. Sin embargo, las transferencias deben estar vinculadas a las inversiones y a la provisión de servicios básicos para maximizar sus efectos positivos y evitar las externalidades negativas que socavan la realización de los derechos del niño (Sepulveda 2019).

### 2.1.3 La dimensión del financiamiento y los costos

#### 2.1.3.1 El financiamiento

Un elemento que se esgrime como un gran obstáculo para la implementación de las PUH es el alto costo que suponen y, en consecuencia, su **viabilidad fiscal**. Esto es especialmente controvertido para los países en desarrollo, ya que las experiencias actuales de PUH se concentran en los países ricos.

El caso de Mongolia ilustra la dificultad que tienen los países en desarrollo para mantener dicho programa. El país instituyó el Programa de Efectivo para la Infancia (CMP, de la sigla en inglés Child Money Programme) en 2005, como un PTMC. En 2006, el programa aumentó el monto de la prestación y la hizo universal, cubriendo a todos los NNA hasta los 17 años y financiándola por los impuestos recaudados de los recursos minerales (ILO 2016). Tras la crisis financiera internacional de 2008/09, los ingresos del gobierno cayeron y se recurrió a un préstamo con el Fondo Monetario Internacional, que demandó la reintroducción de mecanismos de focalización (Kidd 2015; Development Pathways 2018). Así, se observa que factores o atores externos también pueden afectar la sostenibilidad de los programas, especialmente en el caso de los países de menores ingresos, que suelen depender más del financiamiento externo.

Una posibilidad para los países en desarrollo que se enfrentan a limitaciones fiscales para implementar la PUH es el **establecimiento gradual** de una prestación que comience cubriendo un grupo reducido de niños y vaya incluyendo gradualmente a todos, a medida que aumente la disponibilidad de recursos. Los tratados internacionales de derechos humanos y de protección social (como la Recomendación 202 de la OIT) también reconocen los posibles límites financieros e indican una implementación gradual (Sepulveda 2019; OIT 2012).

Sin embargo, la asignación de recursos del presupuesto público es también una decisión política, aunque la disponibilidad fiscal le impone límites. La proporción del PIB que el gobierno dedica al gasto público varía considerablemente entre países, incluso entre los que tienen ingresos similares. Por ejemplo, el gasto público social en 2018 representó el 21,1 por ciento del PIB de Polonia y el 12,5 por ciento del PIB de Turquía,<sup>11</sup> países con un PIB per cápita similar. Por otro lado, el gasto público social<sup>12</sup> promedio en 17 países de AL<sup>13</sup> se situó en solamente el 11,3 por ciento del PIB en 2018, aunque se produjo un crecimiento entre 2000 y 2018.<sup>14</sup>

---

11. El gasto social con flujos financieros controlado por el Gobierno General [diferentes niveles de gobierno y fondos de seguridad social], como pagos de seguridad y asistencia sociales. <<https://www1.compareyourcountry.org/social-expenditure>>.

12. El gasto público social se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1. Protección social, 2. Educación, 3. Salud, 4. Vivienda y servicios comunitarios, 5. Actividades recreativas, cultura y religión, 6. Protección del medio ambiente [Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) s/f].

13. Argentina, Bolivia [Estado Plurinacional de], Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

14. CEPAL (s/f).

De acuerdo con la CEPAL (2020a), los gobiernos de los países de ALC tenían en 2020 un limitado espacio fiscal, resultado de déficits persistentes y del aumento de la deuda pública en los años anteriores a la crisis. Para hacer frente a la crisis del COVID-19, los países implementaron políticas fiscales expansivas, incrementando el gasto público a su nivel más alto desde 1950. Junto con la caída de la recaudación tributaria, el endeudamiento de la región aumentó en 10,7 puntos porcentuales de 2019 a 2020 en América Latina, llegando a 56,3 por ciento del PIB (CEPAL 2021a).

En esta línea, Ortiz et al. (2017) señalan algunas alternativas<sup>15</sup> que los países pueden explorar para aumentar su espacio fiscal para el gasto en protección social, ampliando los ingresos fiscales o reasignando los recursos existentes. La estrategia óptima de financiamiento varía según el contexto del país: por ejemplo, el aumento de los ingresos fiscales puede ser una alternativa más viable para las economías de rápido crecimiento que para los países en desarrollo de menores ingresos (Beregh 2011 en UNICEF y ODI 2020).

Es importante señalar que los efectos distributivos causados por la forma de financiamiento pueden reforzar, mitigar o revertir los resultados obtenidos por la PUH. Los instrumentos regresivos de recaudación fiscal, como la tributación indirecta sobre la cual se basa la estructura tributaria de los países de ALC, reducen la redistribución del ingreso, cobrando relativamente más a los más pobres que a los más ricos (Lustig, Pessino, y Scott 2013). En ALC, se puede aumentar la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas reduciendo las exenciones, evasiones y elusiones fiscales, o reducir los umbrales de ingresos para dichos impuestos, incorporando a las personas con altos ingresos (Sayeh et al. s/f). Los ingresos fiscales también deben crecer para satisfacer la demanda de ampliación de los sistemas de protección social (Tromben y Podestá 2019). El FMI, por ejemplo, sugiere una contribución temporal, recaudada sobre las rentas altas o la riqueza, para contribuir con la financiación después de la pandemia (BBC 2021).

### 2.3.1.2 Los factores de costo de las PUH

Los costos de las *PUH* varían en función de algunos factores. Primero, la proporción de niños en la población. Segundo, es necesario tener en cuenta las proyecciones sobre el crecimiento de la población a la hora de elaborar las expectativas de costos de estos programas, ya que la demanda de la prestación seguirá las fluctuaciones de la proporción de la población infantil (ODI y UNICEF 2020b). Otro factor es el monto de la transferencia.

El Gráfico 4 muestra el costo de las PUH existente con datos disponibles (sin considerar las prestaciones adicionales), mostrando que la estructura de la prestación varía de acuerdo con el diseño de la PUH<sup>16</sup> en cada país.

El costo promedio es de aproximadamente el 1 por ciento del PIB, equivalente al promedio mundial del gasto público en prestaciones sociales dirigidas a los niños. Sin embargo, hay indicios de que las PUH en países con menores ingresos serían relativamente más caras (ODI y UNICEF 2020b) y que la inversión en los PTMC en ALC es inferior a este monto, como muestra el Gráfico 5.

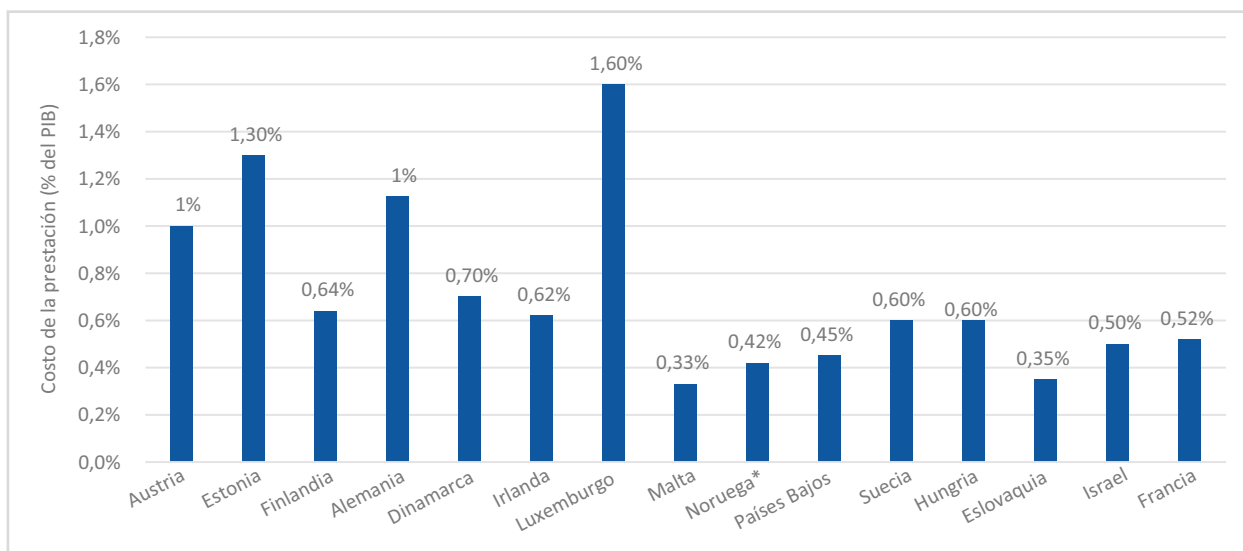
El costo total de las prestaciones monetarias para los NNA depende aún de los **costos administrativos**, que aumentan con su complejidad. Los programas focalizados, principalmente los condicionados, implican un mayor nivel de **complejidad operativa** que los programas universales porque tienen que hacer la identificación correcta de los beneficiarios, cuyos costos aumentan a medida que aumenta su precisión (Gentilini et al. 2020). Además, el monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades también es costoso. Según las estimaciones de la OIT, las transferencias monetarias y las prestaciones de asistencia social focalizadas tienen un costo administrativo promedio de 11 por ciento del total de los programas. Los regímenes universales, por otro lado, implican costos administrativos de solo el 2,5 por ciento en promedio (Ortiz et al. 2017).

---

15. Estas incluyen el aumento de los ingresos fiscales, el cabildeo para aumentar la asistencia financiera internacional otorgada al país, la eliminación de los flujos financieros ilegales y la reasignación del gasto público.

16. La tabla con las informaciones adicionales sobre las PUH está en el anexo.

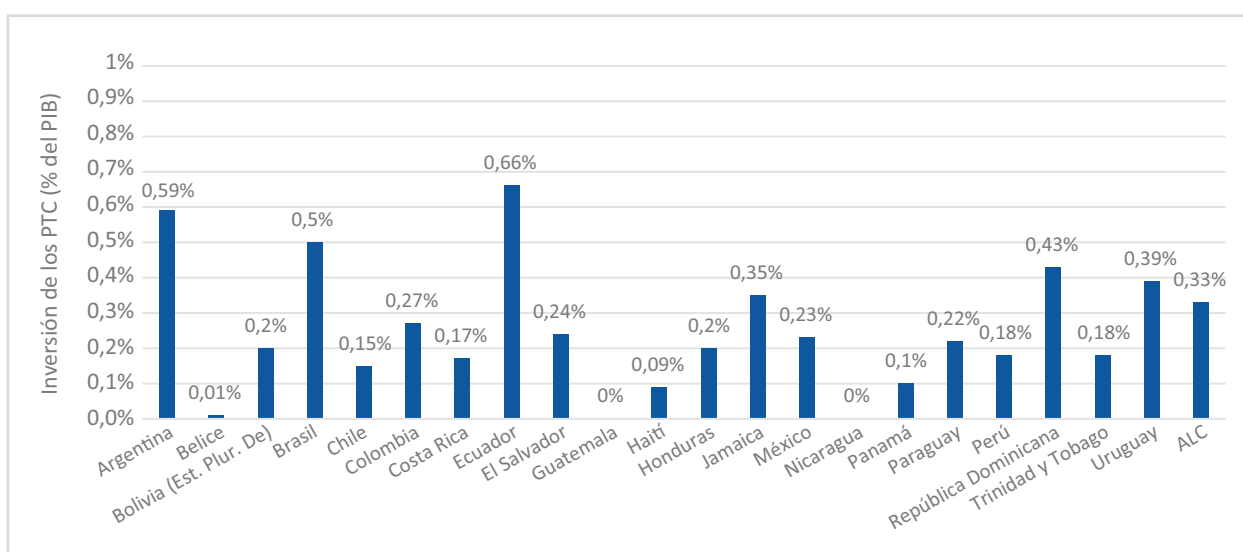
**Gráfico 4. Costo con las prestaciones (% PIB) de las PUH (países con datos disponibles)**



Notas: \*Proxy. / Los costos se refieren solamente a las prestaciones.

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 5. Inversión de los PTC en los países de América Latina y el Caribe alrededor de 2015 (en porcentajes del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cecchini y Atuesta (2017, 77).

## 2.2. El estado del debate en América Latina y el Caribe

Si bien los programas de transferencias monetarias para las familias pobres son fundamentales en los sistemas nacionales de protección social de los países de ALC, el debate sobre la implementación de las PUH es todavía incipiente en la región. Sin embargo, el momento actual presenta una oportunidad para avanzar en el debate sobre el tema. La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de los sistemas de protección social que llegan a los diferentes grupos de la población. Varias organizaciones internacionales abogaron por la implementación de las transferencias universales durante la crisis del COVID-19 (Figura 1).

**Figura 1. Posicionamiento de las organizaciones internacionales sobre las PUH durante la crisis del COVID-19**



Fuente: Elaboración propia.

En países como Chile, Colombia y Uruguay, el debate sobre el ingreso básico universal ya existía antes de la pandemia, pero no ocupaba un lugar destacado en la agenda política. En **Chile**, se discutía el potencial de esta prestación para acabar con la pobreza y la desigualdad y solucionar las ineficiencias del sistema de protección social chileno (Morales 2019; Gómez 2018). Sin embargo, no se propuso ningún proyecto de ley. Ya en **Uruguay**, se realizaron diversos estudios sobre su viabilidad (OPP 2017; EFE 2017), incluso de una transferencia universal para todos los niños (OPP 2018), pero ningún proyecto de ley llegó al legislativo, a pesar de que, en 2017, el Movimiento de Participación Popular presentó un anteproyecto de ley que proponía un ingreso básico universal que se implementaría gradualmente, empezando por una PUH (Silva 2017).

En Brasil y Argentina, este asunto se trató de forma diferente. En **Argentina**, desde la década de 1990, varias iniciativas han destacado la importancia de establecer la universalización de las asignaciones familiares o la implementación de un ingreso básico para los niños (Pautassi, Arcidiácono, y Straschnoy 2013), que culminaron con la creación de la AUH en 2009 (Arcidiácono, Berrenechea, y Straschnoy 2011). Sin embargo, surgieron críticas sobre el programa, como que no era verdaderamente universal y que incluía condicionalidades (Gaitán y Del Bono 2020). Desde entonces, el debate en el país comenzó a girar en torno a su posible universalización: mientras algunos sostenían que no sería rentable, otros como UNICEF abogaban por una PUH con mayores prestaciones para los niños de las familias más pobres (Gasparini y Cruces 2010; UNICEF Argentina 2018).

**Brasil** también se caracteriza por una larga historia de debates y propuestas para implementar un ingreso básico universal. El país cuenta con una ley, aprobada en 2004, que garantiza un ingreso básico para todos los brasileños y extranjeros que lleven más de 5 años viviendo en el país, pero nunca se ha implementado realmente (Gobierno de Brasil 2004). En el ámbito académico, varios trabajos han analizado escenarios para la implementación del ingreso básico en el país, incluyendo el ingreso básico dirigido a la niñez.<sup>17</sup>

Con la pandemia de COVID-19, los gobiernos de la mayoría de los países, incluso en ALC, implementaron transferencias monetarias de emergencia de amplia cobertura, lo que contribuyó a impulsar la idea de las prestaciones universales como programas esenciales para garantizar la protección de la población vulnerable. En Chile, por ejemplo, tras la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia, la discusión sobre un ingreso básico universal permanente se amplió, con académicos abogando por la sustitución de 250 programas del Ministerio de Desarrollo Social por un ingreso básico universal (Sapelli 2020).

En **Colombia**, a pesar de los proyectos de ley sobre un ingreso básico que surgieron en el país tras la pandemia (*El Espectador* 2020), ninguno de ellos hace referencia a una PUH<sup>18</sup> y, además, el gobierno colombiano ha dicho, en varias ocasiones, que no ve la necesidad de implementar una renta básica, ya que ya se está implementando el Ingreso Solidario (programa de transferencias de emergencia) (Semana 2021).

En Brasil, la creación del *Auxílio Emergencial* y el aumento de la cobertura y del monto distribuido por el *Programa Bolsa Família* ha hecho que académicos y diputados empezaran a ver el ingreso básico como una forma de reforzar la protección social del país. En el ámbito académico, por ejemplo, el IPEA propuso una PUH y una prestación focalizada de base amplia mediante la unificación de programas existentes (Webinário Ipea 2020). Sobre esta propuesta, también se creó la PEC 24/2020, que implementaría una prestación monetaria a todas las familias con niños menores de 14 años (Agência Senado 2020). Sin embargo, la mayoría de los proyectos de ley se centran en el ingreso básico universal, y no en la PUH. El Supremo Tribunal Federal fijó que hasta 2022 el gobierno debe presentar sus planes acerca de la ley 10.835, que garantiza el ingreso básico (Almeida y Ferreira 2021). En relación a las prestaciones para niños, el debate se centra en la necesidad de mejorar la protección de la niñez mediante ajustes en los PTMC (a través de la ampliación de la cobertura o de la generosidad de *Bolsa Família*) y la priorización de los niños, especialmente durante la primera infancia (Cotta 2020).

En Argentina, a su vez, surgieron varias propuestas de PUH en el ámbito académico, como la presentada en un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2020), pero el gobierno apostó por la ampliación de la AUH a través de la eliminación del número máximo de niños beneficiarios (Barragan 2020). En agosto de 2021, el director del Banco Nación presentó al presidente de Argentina una propuesta para implementar un ingreso básico universal, y que sería similar al IFE que se implementó durante la pandemia, pagando una prestación monetaria a los adultos de entre 18 y 65 años en situación de informalidad, manteniendo la AUH (Tuchin 2021).

---

17. Véase, por ejemplo, Soares et al. [2019].

18. Pero el texto formulado por la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes defiende que en un posible modelo de ingreso básico garantizado, las familias con niños podrían recibir transferencias más altas que podrían también ser condicionadas [Facultad de Economía 2020].

### 3. EL PERFIL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXCLUIDOS POR LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN LA REGIÓN

Este capítulo se centra en el estudio de la cobertura de los NNA<sup>19</sup> por los principales programas de transferencias monetarias que componen los sistemas de protección social de sus países. Su objetivo es destacar las brechas de cobertura en ALC, describiendo los perfiles de los NNA excluidos. Así, este capítulo llena un hueco en la literatura sobre la cobertura de los NNA por los programas de transferencias monetarias en la región, pues mientras otros estudios ya han descrito los perfiles de los hogares cubiertos por la protección social en ALC (CEPAL 2012; Stampini y Tornarolli 2012; CEPAL-UNICEF 2020; Robles, Rubio, y Stampini 2015), este capítulo ofrece un perfil más detallado de los NNA latinoamericanos fuera de ellos.

Sin embargo, vale destacar que, considerando la cobertura de la protección social en general, la literatura sobre ALC ya destaca una brecha considerable. Según las encuestas de hogares más recientes, alrededor de **un tercio de los hogares con NNA en los que el jefe del hogar se encuentra en el grupo de edad activo (15-59 años) no están cubiertos por la protección social**. Apenas el 41 por ciento de estos hogares estaba cubierto por la protección social contributiva, el 19 por ciento por los programas no contributivos y el 6 por ciento por ambos tipos (CEPAL-UNICEF 2020). Además, el 49,4 por ciento de los pobres extremos y el 63,8 por ciento de los pobres moderados que viven en los hogares con NNA no estaban cubiertos por los PTMC (Robles, Rubio, y Stampini 2015).<sup>20</sup>

#### 3.1 Metodología

Para analizar el perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en ALC y examinar la brecha de la cobertura en los sistemas de protección social que se ha destacado anteriormente, se han aplicado tanto métodos cualitativos como cuantitativos. Primero, se realizó un mapeo de los programas de transferencias monetarias contributivas, no contributivas, condicionadas y no condicionadas, y los programas de deducción fiscal que benefician directamente a los NNA de los países de ALC. En este mapeo no se incluyeron las prestaciones a los sobrevivientes, las prestaciones de maternidad, ni las prestaciones para personas con discapacidad que se otorgan independientemente de la edad.<sup>21</sup> Tampoco se consideraron las prestaciones de los programas mapeados que no consistían en transferencias monetarias a los NNA, como las transferencias en especie o las transferencias monetarias a los jóvenes mayores de 17 años. Un total de 50 programas en 30 países de la región fueron incluidos en el mapeo, pero en el análisis de exclusión efectiva solo se consideraron los programas para los cuales se tenían datos de cobertura, lo que corresponde a 39 programas.

A partir de este mapeo, se han utilizado dos métodos diferentes para hacer dicho análisis. Por un lado, el método utilizado en el análisis de los cinco países de estudio de caso (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay), cuyos hallazgos se presentarán en la sección 2 de este estudio. Para los países restantes de ALC, se analizaron los diseños de los programas de transferencias monetarias con el objetivo de examinar el perfil de los NNA legalmente excluidos por los programas mapeados. Es decir, quiénes son los NNA que están excluidos debido a que no pueden solicitar las prestaciones por no cumplir con los criterios de elegibilidad y quiénes son los NNA que tienen mayor probabilidad de quedar excluidos debido a los requisitos de documentación de los procesos de solicitud y los métodos de postulación y entrega de las prestaciones. Las fuentes de información sobre sus diseños incluyen las páginas electrónicas de los órganos gubernamentales responsables de cada programa, la base de datos de la CEPAL, así como los artículos de periódico cuando fue necesario.

19. Véase el Anexo 1 para la definición de cobertura aplicada en este estudio.

20. Cálculos basados en la Encuesta de Hogares Armonizada de ALC del BID para 16 países.

21. En estos casos el niño recibe la prestación solamente en condiciones muy específicas (cuando su padre o madre contribuyente muere, por ejemplo) llevando a coberturas muy residuales para considerarse en el mapeo.



Cuando disponibles, se utilizan también los datos de la cobertura efectiva de los NNA por estos programas para llegar a conclusiones sobre la amplitud de la exclusión y la brecha de cobertura efectiva de los NNA de diferentes edades para algunos países de la región. **El análisis cualitativo consideró todos los programas que incluyeran a los NNA en sus grupos focales.**

### 3.1.1 Estimación de la cobertura efectiva de los NNA

**En el caso de los países de la región no incluidos en los estudios de caso (Tabla 4) se estimó la cobertura efectiva de los NNA a partir de los datos administrativos de los programas mapeados**, encontrados en los registros administrativos publicados en los sitios web de las instituciones gubernamentales<sup>22/23</sup> pertinentes o en la base de los programas de la CEPAL<sup>24</sup> (CEPAL s/f). Aunque algunos programas habían publicado sus datos de cobertura para los NNA (Tabla 3), la mayoría de los datos de cobertura efectiva no desagregaban el número de beneficiarios por edad o sólo ofrecían el número de hogares o familias cubiertos. En estos casos, la estimación de la cobertura de los NNA por cada programa se realizó a partir de las encuestas de hogares<sup>25</sup> de los respectivos países de la siguiente manera:

- i. En primer lugar, se calculó el tamaño promedio de los hogares con NNA menores de 18 años en cada país.
- ii. A continuación, se calculó el número promedio de NNA de las edades elegibles para los respectivos programas por hogar con al menos un NNA menor de 18 años.
- iii. Cuando los datos disponibles expresaban el número de individuos cubiertos, fue aplicada la siguiente fórmula para estimar la cobertura de los NNA:

$$\text{NNA cubiertos} = \frac{\text{total de individuos cubiertos}}{\text{promedio de personas en hogares con NNA}} \times \text{promedio de NNA de la edad elegible en hogares con NNA}$$

- iv. En los raros casos en los que la unidad en la que se informaba la cobertura era el hogar, la fórmula aplicada fue:

$$\text{NNA cubiertos} = \text{total de hogares cubiertos} \times \text{promedio de NNA de la edad elegible en hogares con NNA}$$

Sin embargo, cabe señalar que este método de estimación de la cobertura no permite calcular los posibles solapamientos entre los programas, a menos que estos sean fácilmente deducibles a partir de sus diseños. Para las estimaciones solo se utilizaron criterios de edad, excluyendo otros criterios como la asistencia a determinados tipos de escuelas o la localidad.

---

22. Siempre usamos los datos de cobertura efectiva. Sin embargo, para el programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (Panamá) utilizamos los datos de cobertura estimados que encontramos en la base de la CEPAL (CEPAL s/f).

23. Una excepción es Ecuador. Aquí trabajamos con los datos de la agencia de noticias El Comercio ya que los últimos datos oficiales disponibles antes de la pandemia no incluían la expansión de beneficiarios que ocurrió en Julio 2019 (véase Ministerio de Inclusión Económica y Social (2019b)). Para más informaciones, ver la nota en la Tabla 2.

24. Siempre fueron utilizados los datos de cobertura efectiva. Sin embargo, para el programa Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (Panamá) usamos los datos de cobertura estimados que encontramos en la base de la CEPAL (CEPAL s/f).

25. Las encuestas de hogares utilizadas son las encuestas más recientes de antes de la pandemia de COVID-19 obtenidas por el IPC-IG. No utilizamos las encuestas realizadas durante la pandemia debido al efecto del distanciamiento social sobre el tamaño de las muestras para las mismas, incluso la probable exclusión de los hogares sin medios para participar de las encuestas remotamente.

Otra limitación es que los datos de la cobertura efectiva de los programas mapeados no son siempre del mismo año que las encuestas de hogares disponibles. Así, las estimaciones presuponen que los tamaños promedio de los hogares con NNA y los números promedio de NNA por hogar con NNA no han cambiado sustancialmente entre la publicación de los datos de la cobertura utilizados y la ejecución de las encuestas de hogares.

**Tabla 3. Programas cuyos registros administrativos ya incluían los datos de la cobertura efectiva de los NNA**

País	Programa
Bolivia	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy
Costa Rica	Creceamos
Guatemala	Programa Vida
Paraguay	Abrazo

Fuente: Elaboración propia.

En el momento de empezar a escribir este estudio, las encuestas de hogares de algunos países de ALC no estaban al alcance del IPC-IG (Tabla 4). Para estos países, se han comparado los datos de la cobertura de los programas no-contributivos disponibles con la población de NNA de diferentes edades informada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES).

**Tabla 4. Países no incluidos en los estudios de caso por falta de disponibilidad de los datos de la cobertura y de las encuestas de hogares en su momento**

Ambos	Únicamente datos de la cobertura	No disponibles o falta de datos de la ONU DAES y OIT
Bolivia	Belice	Antigua y Barbuda
Costa Rica	El Salvador	Bahamas
Cuba*	Granada	Barbados
Ecuador	Jamaica	Dominica
Guatemala	Panamá	Nicaragua
Guayana	San Vicente y las Granadinas	Santa Lucía
Haití	Trinidad y Tobago	San Cristóbal y Nieves
Honduras	Venezuela (República Bolivariana de)	Surinam
México		
Paraguay		
Perú		
República Dominicana		

Nota: \*Debido a informaciones discrepantes en relación con la cobertura en Cuba, este país no fue incluido en el análisis de la cobertura efectiva.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe recalcar que existen otros estudios que estiman la cobertura de los NNA por los programas de protección social aplicando otras metodologías, llegando a resultados diferentes. Estos consideran más tipos de prestaciones, por lo que es probable que estimen tasas de cobertura más altas que las estimadas en este estudio. Además, hay tasas de cobertura de NNA basadas en diferentes definiciones de la niñez, así como diferentes definiciones de cobertura (OIT 2017; s/f; CEPAL 2021b; OIT y UNICEF 2019; UNICEF et al. 2017).

Finalmente, se debe destacar que en este análisis se comparan tasas de cobertura basadas en fuentes de datos distintas. Cada país aplica metodologías diferentes para coleccionar datos sobre sus poblaciones, y esta variabilidad hace que la comparación entre ellos no sea exacta.

### 3.2 Análisis de la región: Los niños, niñas y adolescentes excluidos

Esta sección discute el perfil de los NNA excluidos por las transferencias monetarias en los países de ALC. A partir de los datos disponibles de la cobertura efectiva, los países se dividieron en cinco grupos: los que tienen una cobertura muy baja, baja, mediana, alta y casi universal. Para cuatro países (Cuba, Dominica, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía) no se encontró ninguna estimación de cobertura efectiva.<sup>26</sup> Clasificarlos en cualquiera de estos grupos habría sido un esfuerzo arbitrario, ya que, como se muestra a continuación, una amplia cobertura legal no significa necesariamente una amplia cobertura efectiva. Una tabla que resume los grupos de NNA elegibles y otros aspectos del diseño de los programas analizados en estos países se encuentra en el Anexo 3.

En relación al grupo de los países con una cobertura muy baja, la Tabla 5 muestra que hay un número preocupante de países de la región que excluyen a más del 90 por ciento de sus NNA de los programas de transferencias monetarias. De hecho, este es el grupo más numeroso de países.

**La gran mayoría de estos países solo tienen un programa cada uno dirigido a la niñez, y están limitados a determinados grupos demasiado específicos, lo que excluye a la mayoría de los NNA del país.** En el caso de Haití, por ejemplo, ningún niño en edad preescolar (menores de 6 años) tiene derecho al programa *Ti Manman Cheri*, y, entre los niños de la enseñanza primaria, los que no son pobres también están excluidos (CEPAL s/f). Así, este programa tampoco cubre una gran proporción de los NNA en edad escolar: el 98,18 por ciento de los NNA entre 6 y 17 años no están cubiertos (Tabla 5). En Honduras y El Salvador, a su vez, el único programa de transferencias monetarias de los países dirigido a los NNA excluye a los niños de determinadas situaciones socioeconómicas (CEPAL 2021c).

En otros países, incluso cuando existen varios programas, criterios demasiado específicos excluyen a una gran proporción de los NNA. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Guatemala, donde el Programa Vida exige a las niñas y adolescentes embarazadas que comprueben haber sobrevivido a la violencia sexual para poder percibir la prestación (Subdirección de Evaluación Social 2020).

Por lo general, en los países con programas mapeados de cobertura muy baja, los siguientes grupos de NNA son los más excluidos desde los diseños de los programas:

- En cuatro países se excluyen a los **NNA pobres de determinados grupos de edad (Haití, Guatemala) o de todas las edades (El Salvador, Honduras)**.
- En cinco países se excluyen a **los NNA marginalmente no pobres**, es decir, los que son vulnerables a la pobreza, como los dependientes de trabajadores informales cuyos ingresos son inestables y son vulnerables a los eventos adversos (Pinto 2021).
- En cinco países, los programas condicionados pueden excluir a los NNA más vulnerables, cuyas familias no pueden adherirse a las **corresponsabilidades** de educación o salud (Rossel, Courtoisie, y Marsiglia 2014).
- Varios programas requieren acceso al sistema bancario o a los servicios públicos para recibir los pagos. Así, **las familias más vulnerables que viven en zonas con una infraestructura deficiente pueden quedar excluidas de los programas, aunque sean elegibles**.

---

26. Para Cuba fueron encontrados datos de cobertura demasiado discrepantes, por lo que fue asignada a este grupo.

**Tabla 5. Los países con tasa de cobertura bajísima**

País	Programa	NNA incluidos por los criterios de elegibilidad de los programas	Cobertura efectiva (% de las poblaciones de NNA de las respectivas edades)		
			Edad pre-escolar (0-5)	Edad escolar (6-17)	NNA (0-17)
Antigua y Barbuda	Los programas encontrados no se encajaban a los criterios del mapeo				
Bahamas	Los programas encontrados no se encajaban a los criterios del mapeo				
Barbados	Los programas encontrados no se encajaban a los criterios del mapeo				
Belice	BOOST	NNA pobres hasta los 4 años, los que asisten a la escuela o los que viven con discapacidad	3%*		
El Salvador	Comunidades Solidarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>NNA en pobreza extrema de todas las edades (en zonas urbanas) o hasta los 15 años (en zonas rurales)</li> <li>Adolescentes en pobreza extrema a partir de los 16 años sin trabajo formal</li> </ul>	8,5%*		
Guatemala	Bono Social	NNA pobres de hasta 15 años, los menores de 12 meses (referidos por Sesan), las niñas víctimas de violencia sexual y las madres menores de 14 años cuyos casos hayan sido procesados	Posible solapamiento***		
Guatemala	Beca Social	NNA ciudadanos pobres mayores de 11 años, en enseñanza secundaria o superior, que no reciben otra beca o programa social	Posible solapamiento***		
Guatemala	Bolsa Social	NNA pobres menores de 15 años	Posible solapamiento***		
Guatemala	Programa Vida	Niñas y adolescentes embarazadas, menores de 14 años y víctimas de violencia sexual cuyos casos han sido procesados	Posible solapamiento***		
Guayana	Asistencia pública	NNA enfermos, discapacitados, o pobres.			2,86%
Haití	Ti Manman Cheri	NNA pobres matriculados entre el 1º y 6º año de la enseñanza primaria		1,82%	1,2%
Honduras	Bono Vida Mejor	NNA en situación de pobreza extrema			6,33%
Nicaragua	Los programas encontrados no se encajaban a los criterios del mapeo				
San Vicente y las Granadinas	Asistencia pública	NNA en situación de acogida, discapacitados, escolares o huérfanos	14,49%**		
Trinidad y Tobago	Subvenciones de asistencia general	NNA vulnerables: víctimas de desastres, los que requieren de dietas especiales a causa de alguna enfermedad, que necesitan de la asistencia social para que asistan a la escuela secundaria, descendientes que no pueden asumir los gastos de un fallecido, que padecen una enfermedad crónica o una discapacidad mental o física (y no perciben Asistencia Pública) y los que han perdido material escolar como consecuencia de un desastre natural	5,76%**		
Trinidad y Tobago	Asistencia pública	NNA en situación de vulnerabilidad con ascendiente fallecido, privados de libertad, con discapacidad, que no pueden trabajar, se han ido de casa o están en paradero desconocido, o bajo el cargo de un padre soltero que no pueda laborar debido a una discapacidad física o mental grave	5,76%**		
Trinidad y Tobago	TCCTP	NNA en situación de pobreza extrema	5,76%**		
Trinidad y Tobago	Deducción fiscal de los gastos de educación terciaria	NNA dependientes de primer grado de las personas que pagan los impuestos sobre la renta, que asista a la enseñanza terciaria	5,76%**		
Venezuela	Misión Madres del Barrio	NNA pobres y dependientes de las mujeres cuyo oficio son labores del hogar	0,96%**		
Venezuela	Gran Misión Hijas e Hijos de Venezuela	NNA con ingresos familiares inferiores al salario mínimo o con discapacidad	0,96%**		

Notas: \*Cobertura efectiva (hasta los 14 años) por el sistema de protección social (OIT s/f). / \*\*Tasa de cobertura si todos los beneficiarios del programa fueron NNA. En el caso de Trinidad y Tobago, es por eso que este país fue incluido en este grupo, y no en el siguiente. / \*\*\*Debido al posible solapamiento, no se sumaron los NNA cubiertos por el Bono Social/ex Mi Bono Seguro (229.487), Programa Beca Social (1.191), Programa Bolsa Social (54.404) y Programa Vida (609). / Se excluyeron los beneficios de maternidad, discapacidad o de sobrevivencia. No se incluyeron los siguientes programas, debido a la falta de los datos de la cobertura: Deducción por gasto con educación (El Salvador); Subsidios Familiares (Guatemala); y Rebaja de impuesto por personas a cargo (Venezuela).

Fuentes: (CEPAL s/f; Gobierno de El Salvador 2012; Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala s/f; s/f; s/f; s/f; Ministry of Human Services and Social Security s/f; CEPAL s/f; s/f; Ministry of National Mobilisation, Social Development, Family, Gender Affairs, Youth, Housing and Informal Human Settlement s/f; Ministry of Social Development and Family Services s/f; s/f; CEPAL s/f; Government of Trinidad and Tobago s/f; Transparencia Venezuela 2015; EcuRed s/f).

Sin embargo, hay países en que los grupos de NNA con derecho a las prestaciones parecen más exhaustivos, pero las estimaciones de la cobertura efectiva son bajas. Este es el caso de Trinidad y Tobago y Venezuela, donde los criterios de elegibilidad incluyen a NNA de todas las edades y de diversos grupos socioeconómicos, pero las tasas de cobertura efectiva se califican como muy bajas. Estos casos señalan posibles errores de exclusión y otros obstáculos para el acceso de los NNA a estas prestaciones.

**Tabla 6. Los países con bajas tasas de cobertura**

País	Programa	NNA incluidos por los criterios de elegibilidad de los programas	Cobertura efectiva (% de las poblaciones de NNA de las respectivas edades)		
			Edad pre-escolar (0-5)	Edad escolar (6-17)	NNA (0-17)
Costa Rica	Avancemos	NNA de 12 años o más, cuyas familias tienen dificultades para mantenerlos en el sistema educativo por motivos económicos	Posible solapamiento***		
Costa Rica	Creceemos	NNA pobres que asisten a centros del Ministerio de Educación Pública en los ciclos preescolar o primaria	Posible solapamiento***		
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	NNA costarricenses con discapacidad, huérfanos y NNA sin hogar en situación de extrema pobreza. Ninguna otra persona de la familia con la que viven puede tener una pensión RNC. La renta per cápita de las familias no puede ser mayor a lo establecido en el Reglamento del Régimen No Contributivo, no pueden tener propiedades además de la casa donde viven (menor de 400 metros cuadrados en zona urbana y 1000 metros cuadrados en zona rural)	Posible solapamiento***		
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	NNA en pobreza extrema que cumplen con sus responsabilidades de educación y salud			14,9%
Granada	Programa de apoyo a la educación, el empoderamiento y el desarrollo	NNA pobres y vulnerables, discapacitados/enfermos crónicos o los que están siendo amamantados	18,73%***		
México	Becas para el Bienestar Benito Juárez (antes Progresas/ Oportunidades/ Prospera)	<ul style="list-style-type: none"> <li>NNA extremadamente pobres que están estudiando</li> <li>NNA viviendo en los hogares pobres que cumplían con los criterios de elegibilidad del programa PROSPERA en 2019</li> <li>Beca Bienestar para las Familias de la Educación Básica: menores de 15 años</li> <li>Beca Benito Juárez para Jóvenes de la Educación Media Superior: adolescentes de 14 años o más</li> <li>Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro de la Educación Superior: adolescentes de 17 años de la enseñanza superior</li> </ul>	Posible solapamiento****		21,31%
Jamaica	PATH (Programme of Advancement Through Health and Education)	NNA pobres	27%*		
Panamá*	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	NNA en situación de pobreza extrema	21,5%*		
Panamá*	PASE-U	NNA que asistan a la enseñanza primaria (que superaron el año escolar anterior) y secundaria inferior (que aprobaron todas las asignaturas) y superior	21,5%*		
Panamá*	Red de Oportunidades	NNA en situación de pobreza extrema	21,5%*		
Paraguay	Tekoporã	Menores de 18 años clasificados como pobres o pobres extremos, o vulnerables	Posible solapamiento, pero entre 13,44% y 13,85% de todos los NNA		
Paraguay	Abrazo	Menores de 14 años pobres extremos, pobres, o pobres moderados en situación o en riesgo de trabajo infantil	Posible solapamiento, pero entre 13,44% y 13,85% de todos los NNA		
Perú	Juntos	<ul style="list-style-type: none"> <li>NNA pobres hasta completar la enseñanza secundaria o antes de cumplir los 19 años</li> <li>NNA indígenas que viven en la Amazonía</li> </ul>			12,88%

Nota: \*Cobertura efectiva (hasta los 14 años) por el sistema de protección social (OIT s/f). / \*\*Tasa de cobertura si todos los beneficiarios del programa fueron NNA. / \*\*\*Debido al posible solapamiento, no se sumaron los NNA cubiertos por Avancemos (99.029), Creceemos (210.321) y el Régimen no contributivo de pensiones por monto básico (20.210). / \*\*\*\*Las Becas para el Bienestar Benito Juárez cubren a NNA de diferentes edades, pero solo fue posible estimar la tasa de cobertura efectiva para los NNA en general, sin desagregar por grupo de edad.

Fuentes: (Instituto Mixto de Ayuda Social s/f; s/f; Superintendencia de Pensiones s/f; CEPAL s/f; Ministry of Social Development s/f; CEPAL s/f; s/f; s/f; IFARHU s/f; CEPAL s/f; s/f; Ministerio de Desarrollo Social s/f; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social s/f; OIT 2021; ONU DAES 2019).

Por último, en cuatro países de ALC no existen programas de transferencias monetarias focalizadas a los NNA. En estos casos, todos los NNA están excluidos del derecho a recibir cualquier prestación monetaria.

Se excluyeron los beneficios de maternidad, discapacidad o de sobrevivencia. No se incluyeron los siguientes programas debido a la falta de datos de la cobertura: Dedución por hijo (Costa Rica), Desnutrición Cero (Ecuador) y Bono Joaquín Gallegos (Ecuador), Dedución por persona (Panamá), Asignaciones Familiares (Paraguay), Asignaciones Familiares (Perú), Deduciones en el Impuesto a la Renta por Atención con salud (Perú).

Para estimar la cobertura del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador utilizamos los datos de El Comercio (2019): 418.215 familias. Los datos del gobierno disponibles (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2019a) parecen corresponder a los usuarios (familias beneficiarias) del inicio de 2019 (ca. 283.372). Sin embargo, en julio el programa se amplió a 131.000 usuarios más (Ministerio de Inclusión Económica y Social 2019b). Como la suma de los usuarios del inicio del año y de la ampliación es de 414.372, consideramos que utilizar los datos de la prensa de octubre de 2019 es factible

**Los países con bajas tasas de cobertura efectiva, es decir, los que excluyen entre el 70 y el 90 por ciento de los NNA, constituyen el segundo grupo más grande de la región.** La Tabla 6 resume estos países y los perfiles de los NNA cubiertos legalmente por sus programas de transferencias monetarias.

Las bajas tasas de cobertura efectiva son resultado de unos criterios de elegibilidad demasiado específicos. Así, observamos una tendencia en la región, ya desde el grupo anterior: **incluso cuando hay un programa o una combinación de programas para los NNA de todas las edades, los programas suelen tener criterios de elegibilidad tan específicos que la proporción de la población infantil del país con derecho a alguna prestación es muy pequeña.** En Ecuador, por ejemplo, los NNA pobres moderados (no extremos) mayores de 1 año sin discapacidad o enfermedad grave no están cubiertos legalmente por las transferencias monetarias (CEPAL s/f; s/f; s/f).

**Tabla 7. Los países con tasas de cobertura medianas**

País	Programa	NNA incluidos por los criterios de elegibilidad de los programas	Cobertura efectiva (% de las poblaciones de NNA de las respectivas edades)		
			Edad pre-escolar (0-5)	Edad escolar (6-17)	NNA (0-17)
Bolivia	Bono Juancito Pinto	NNA en la enseñanza primaria o secundaria o en centros públicos de educación especial sin restricción de edad o grado de educación	7,62%	73,59%	51,97%
Bolivia	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	Niños siendo amamantados por las mujeres sin cobertura médica: menores de 1 año en el momento de la inscripción hasta los 2 años	7,62%	73,59%	51,97%
República Dominicana	Pensión Solidaria para Madres Solteras	Hijos menores de 18 años de madres solteras escolarizadas que estén desempleadas o tienen bajos ingresos irregulares y no dependen de una persona asegurada por las prestaciones del seguro social.	Posible solapamiento, pero al menos 53,86% de todos los NNA (componente Bonogás)		
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	NNA en pobreza extrema y moderada que viven en hogares cuyos jefes de hogar están documentados	Posible solapamiento, pero al menos 53,86% de todos los NNA (componente Bonogás)		
Surinam	Algemene Kinderbijslag (Prestación general por hijo)	NNA (0-17 años) solteros desempleados que viven en familias con no más de 4 hijos	57,9%*		

Notas: \*Cobertura efectiva (hasta los 14 años) por el sistema de protección social (OIT). / Se excluyeron los beneficios de maternidad, discapacidad o de sobrevivencia. No se incluyó el siguiente programa debido a la falta de los datos de la cobertura: Subsidio por Lactancia (República Dominicana). / En el caso de la República Dominicana, la cobertura efectiva de 53,86 por ciento de todos los NNA considera apenas un componente del programa Progresando con Solidaridad. Sus otros componentes, el Comer es Primero y el Bonoluz, cubren a apenas el 15,5 por ciento y el 25,13 por ciento de los NNA, respectivamente.

Fuentes: (Ministerio de Educación s/f; Ministerio de Salud s/f; Consejo Nacional de Seguridad Social 2015; CEPAL s/f; Government of Suriname, s/f; OIT 2021; ONU DAES 2019).

En cuanto a este grupo de países, observamos el siguiente perfil de exclusión:

- Los NNA vulnerables cuyas familias no logran cumplir con las **corresponsabilidades** del programa pueden quedar excluidos de las prestaciones en cinco países (Ulrichs y Roelen 2012).
- **Los NNA marginalmente no pobres están excluidos** en varios países (Ecuador, Granada, Jamaica, México). Mientras que en este grupo se encuentran los países con prestaciones para los NNA que viven con trabajadores formales asegurados o que pagan impuestos, los dependientes de los trabajadores informales con ingresos superiores a las líneas de pobreza están desprotegidos.
- Este grupo muestra una cobertura legal más amplia de diferentes edades y mecanismos de entrega de prestación más diversos. Los **errores de exclusión** deberían explicar las bajas tasas de cobertura efectiva.

En conjunto, las prestaciones analizadas en los países enumerados en la Tabla 7 excluyen a cerca de la mitad de la población infantil. En estos países, ya se observan criterios de elegibilidad más amplios: hay menos países que excluyan a los NNA debido a poblaciones meta demasiado específicas. En Bolivia, Colombia y Surinam, por ejemplo, existen programas de asistencia social para los niños de todos los perfiles socioeconómicos.

Sin embargo, grandes grupos de NNA siguen estando excluidos en estos cuatro países:

- Bolivia ilustra cómo, en general, los programas para las edades específicas en la región **excluyen a los NNA en edad preescolar que no son infantes**: aunque la mitad de los NNA están cubiertos por los dos programas analizados, se encuentra una gran brecha cuando se desagrega por edad. No solo están excluidos legalmente los NNA de entre 2 y 6 años, sino que, al analizar a los menores de 2 años, el Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy excluye a un estimado de 73,22 por ciento de este grupo de edad. **Esto apunta a errores de exclusión.**
- En la República Dominicana, la cobertura legal excluye a los NNA **marginalmente no pobres mayores de 1 año**.
- El programa *Algemene Kinderbijslag* (Prestación General por Niño) de Surinam cubre legalmente a los NNA de todas las edades, pero la OIT informa que solo la mitad de los NNA de hasta los 14 años están cubiertos por algún tipo de protección social (incluso los programas no incluidos en este mapeo) (OIT 2021). Así, se observa que una amplia cobertura legal no se traduce necesariamente en una amplia cobertura efectiva, debido a los posibles **errores de exclusión**.
- Colombia también fue clasificada como un país con cobertura mediana. Sin embargo, su caso se analizará con más detalle junto con los demás estudios de caso, por lo que no se incluye este país en la Tabla 7, sino en la sección siguiente. Además, los países de los grupos de cobertura alta y muy alta son los restantes países de los estudios de caso.

Dado esta amplia brecha en la cobertura de los NNA encontrada en gran parte de los países de la región, es importante considerar cómo los diversos países han expandido la cobertura de sus programas de transferencias monetarias durante la pandemia de COVID-19.

### 3.3. COVID-19: La rápida ampliación de la cobertura durante la pandemia

La pandemia de COVID-19 ha provocado una crisis socioeconómica de impactos significativos en el bienestar de la población en todos los países del mundo, especialmente en los países en desarrollo, como los de ALC. En este contexto, la pandemia ha impactado principalmente a los grupos marginalmente no pobres que, debido a la pérdida de sus ingresos, cayeron por debajo de la línea de pobreza, pero no tenían acceso a las prestaciones del sistema de protección social. Los trabajadores informales, los migrantes, y grupos como las mujeres y los NNA, sobrerrepresentados en los hogares vulnerables, se vieron también gravemente afectados. Así, los gobiernos de los países de ALC buscaron ampliar la cobertura de los sistemas de protección social para alcanzar a la población vulnerable y desprotegida (Rubio, Escaroz, Machado, Palomo, y Sato 2020).

Hasta finales de 2020, los países optaron por dos estrategias principales para expandir la cobertura de sus PTM: adaptar los programas existentes y crear nuevos programas de emergencia temporales (Rubio, Escaroz, Machado, Palomo, Vargas, et al. 2020). En 2020, el mapeo de 38 países de la región que realizó el IPC-IG (2021a) encontró que 18 países de la región crearon nuevos programas de transferencias monetarias y cuatro optaron por expansiones horizontales o de cobertura de programas existentes,<sup>27</sup> lo que contribuyó al aumento de la cobertura de los NNA por el sistema de protección social en la región. En Brasil y Bolivia, el número de niños beneficiarios de los programas existentes creció sustancialmente hasta llegar a un total del 62 por ciento de los niños cubiertos en ambos países, y creció ligeramente (2 puntos porcentuales) en Argentina (del 27 al 29 por ciento) y en Colombia (del 26 al 28 por ciento) (Blofield, Giambruno, y Filgueira 2020).

Esta expansión se ha producido de diferentes maneras en los cuatro países donde hubo expansión horizontal. Brasil y San Cristóbal y Nieves aumentaron el presupuesto de sus programas para otorgar el PBF a las familias en la lista de espera para acceder al programa y para otorgar *el Poverty Alleviation Programme* a las hogares que perdieron sus trabajos debido a la pandemia, respectivamente (Blofield, Giambruno, y Filgueira 2020; IPC-IG 2021a). Trinidad y Tobago expandió la tarjeta alimentaria a las familias con niños en programas de alimentación escolar y a aquellas cuyos ingresos disminuyeron durante el período, y Colombia aumentó en 60.000 el número de cupos para el Programa Colombia Mayor (Casalí, Cetrángolo, y Pino 2020; IPC-IG 2021a).

Sin embargo, la intervención más común para ampliar la cobertura de la protección social frente a la crisis fue la creación de nuevas prestaciones, basadas en la capacidad administrativa de los programas existentes (PMA 2020). Para garantizar la identificación y selección de los beneficiarios de los nuevos programas de manera rápida y eficaz, se utilizó los registros sociales y las bases de datos de programas sociales, los registros tributarios, los registros civiles, la seguridad social, y otras bases administrativas, lo que ocurrió para 16 países de ALC (Rubio, Escaroz, Machado, Palomo, Vargas, et al. 2020).

Por otro lado, ocho países de ALC que implementaron nuevas transferencias monetarias de emergencia también optaron por ampliar la cobertura por medio de la utilización del registro abierto por demanda, la mayoría a través de plataformas digitales. Eso resultó esencial para seleccionar a los trabajadores informales y sus familias, como ocurrió en el caso del Auxilio Emergencial de Brasil y el Programa Pytyvö de Perú, entre otros (Rubio, Escaroz, Machado, Palomo, Vargas, et al. 2020).

Como muchos de los nuevos programas se dirigieron a los trabajadores informales y hogares pobres, **los sistemas de protección social pasaron a cubrir a más NNA**, que son un grupo de población que está sobrerrepresentado en los hogares en situación de pobreza y los formados por estos trabajadores (Blofield, Giambruno, y Filgueira 2020; Rubio, Escaroz, Machado, Palomo, Vargas, et al. 2020).

---

27. En la matriz, se considera tanto la creación de nuevas transferencias monetarias como la expansión de la cobertura de los programas existentes como expansiones horizontales, ya que implicarían una ampliación de la cobertura del sistema de protección social en su conjunto (IPC-IG 2021b, 6).



### 3.4 Discusión: Cómo dar cobertura a los niños, niñas y adolescentes excluidos

El estado de la cobertura efectiva y legal de los NNA por programas de transferencias monetarias no relacionados con la pandemia de COVID-19 muestra que existe una brecha considerable en la cobertura de los NNA. Debido a las necesidades específicas de este grupo de edad y de las repercusiones a largo plazo de la pobreza durante la niñez, **es imperativo cerrar esta brecha de cobertura.**

**Los niños en edad preescolar muestran tasas de cobertura efectiva más bajas y son excluidos legalmente con más frecuencia que los NNA mayores.** Sin embargo, este periodo comprende fases importantes del desarrollo cognitivo, y la familia debe garantizarles alimentación adecuada, cuidados de salud, estimulación y aprendizaje, protección, y cuidados responsables (UNICEF 2017). Ello incurre en costos mayores a las familias, haciendo que la cobertura de los niños preescolares por una prestación monetaria sea esencial. En ALC, los hogares con niños pequeños también suelen ser más pobres que los hogares con niños de mayor edad, ya que sus padres suelen ser menores de 24 años y tener menores ingresos en promedio (Giacometti y Pautassi 2014; Castañeda et al. 2016). Además, como los menores de 6 años suelen no estar incorporados en el sistema educativo, son completamente dependientes de sus familias y no tienen acceso al apoyo social ofrecido vía la estructura escolar (Stewart 2016; UNICEF 2011). Una PUH permitiría una cobertura legal de los NNA de todas las edades, sin excluir a los más pequeños.

Otra brecha se debe a la falta de programas de **transferencias monetarias para los NNA en familias marginalmente no pobres o sostenidas por trabajadores informales cuyos ingresos están apenas por encima del umbral de pobreza para percibir la mayoría de los programas de asistencia social focalizados en los pobres, sin acceso a la seguridad social.** Durante la crisis del COVID-19 se evidenció que justamente este grupo son los grupos más vulnerables a eventos adversos repentinos (Rubio, Escaroz, Machado, Palomo, y Sato 2020; Cejudo, Michel, y Cobos 2020). Así, la cobertura universal de una PUH conlleva una alta capacidad de respuesta a estas situaciones.

Varios programas en la región también excluyen a los NNA debido a sus **criterios de elegibilidad demasiado específicos**, como la comprobación de la ocurrencia de violencia sexual, tener una discapacidad, o estar en una situación que combine varias vulnerabilidades. Además, criterios demasiado complejos son difíciles de aplicar prácticamente, lo que puede generar **errores de exclusión de los más vulnerables** (Gentilini et al. 2020). La universalización de las transferencias monetarias por una PUH simplificaría la implementación de este tipo de prestaciones, y ampliaría el universo de niños beneficiarios.

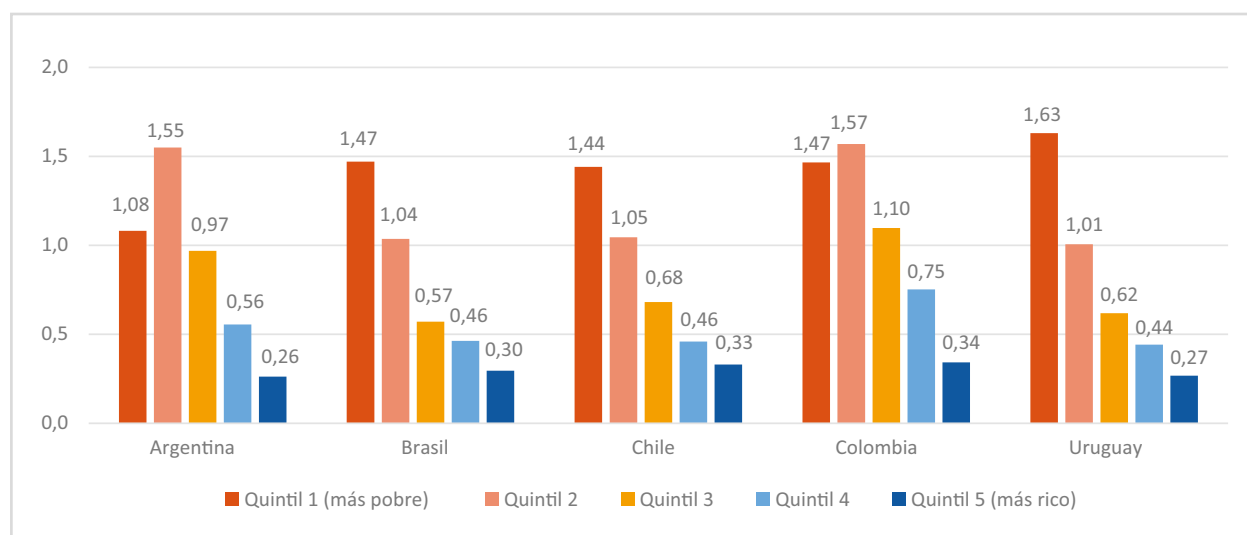
**El análisis de la cobertura legal y de la cobertura efectiva también apunta a otros importantes obstáculos para la cobertura que una PUH no solucionaría automáticamente**, como la falta de infraestructura, servicios sociales lejanos, falta de documentación o la carencia de cuentas bancarias y celulares para recibir prestaciones para que los NNA que viven en zonas sin la infraestructura necesaria (los indígenas o poblaciones rurales, por ejemplo) accedan al sistema.

**En este sentido, las expansiones de cobertura por transferencias monetarias durante la pandemia ofrecen lecciones importantes.** Primero, la pandemia ha mostrado que la existencia de amplios registros sociales es crucial para que las PUH puedan identificar a sus beneficiarios, y que es una barrera que se puede solucionar de manera rápida y más o menos sencilla, por medio de la utilización del registro abierto por demanda, por ejemplo. En los países donde no hay estructura para implementar registros sociales, es importante considerar mecanismos de identificación menos complejos (PMA 2020). Además, se debe tener en cuenta que la falta o la demasiada exigencia de documentación lleva a la exclusión de NNA vulnerables, como ocurrió durante la pandemia (Blofield, Giambruno, y Filgueira 2020). Finalmente, se debe garantizar el acceso a la PUH a través del acceso universal a transferencias bancarias u otros vehículos de transferencia. En varios países las prestaciones se otorgaron mediante más de un mecanismo de pago, lo que permitió que los beneficiarios eligieran el método que les fuera más conveniente.

## SECCIÓN 2: ESTUDIOS DE CASO — ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y URUGUAY

Esta sección presenta un análisis empírico para sustentar las posibilidades de implementación de transferencias universales para la infancia en cinco países de la región. El análisis destaca que reemplazar los principales PTM para niños existentes por una PUH en los países examinados conduce generalmente a **una mejora distributiva de la cobertura del sistema de protección social de los niños. Esto se debe a que las familias con menores ingresos suelen tener más niños en su composición que las familias más ricas** (Gráfico 6), lo que hace que se destine más dinero a las familias más pobres. **A lo largo de esta sección se observa que la implementación de una PUH en lugar de los programas actuales tendría un efecto de reducción de la pobreza (total e infantil), de la brecha de pobreza, de la desigualdad, y un aumento de los ingresos familiares per cápita de los NNA, además de permitir a los países cerrar la brecha en la cobertura de los sistemas de protección social existentes.**

**Gráfico 6.** Número promedio de niños por hogar por quintil de ingreso en los países estudiados



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Para estimar los impactos con mayor precisión, esta sección realiza microsimulaciones de la implementación de una PUH en cada estudio de caso utilizando los datos más recientes de las encuestas de hogares de cada país antes de la pandemia de COVID-19.<sup>28</sup>

Esta sección también presenta los hallazgos del análisis del perfil de los NNA no cubiertos por las prestaciones monetarias existentes en cada estudio de caso, para demostrar las brechas en la cobertura que existen en cada país de estudio de caso, y que podría reducirse con la implementación de una PUH.

### Metodología de los cálculos de cobertura para el análisis del perfil de los NNA no cubiertos

A partir del mapeo de las transferencias monetarias en ALC que se había preparado anteriormente, se seleccionaron las principales prestaciones de cada país de estudio de caso según el tamaño y el presupuesto. Fueron analizados

28. Si bien algunos países han publicado encuestas de hogares después del inicio de la pandemia, las características de estas encuestas difieren de las que se publican normalmente, en relación con el método de entrevista e incluso con las preguntas incluidas en las encuestas. Debido a estas limitaciones, no se utilizó las encuestas realizadas después de la pandemia en este ejercicio.

los programas contributivos y no contributivos que benefician directamente a los NNA. En los casos de Brasil y Colombia, la muestra también incluyó los programas no dirigidos a los NNA, sino que les benefician indirectamente, y que no están focalizados en los NNA más pobres, socavando la progresividad del sistema de protección social de estos países. Además, son programas cuyo presupuesto podría contribuir a aumentar el presupuesto de la PUH sugerida. La Tabla 8 muestra los programas incluidos en el análisis de cada país.

**Tabla 8. Programas de transferencias de ingresos incluidos en el análisis de los estudios de caso**

País	Programas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación Familiar por Hijo</li> <li>• Asignación Universal por Hijo</li> <li>• Deducción por cargas de familia</li> <li>• Pensión No Contributiva a Madres de Siete Hijos</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Salário-Família</i></li> <li>• <i>Programa Bolsa Família*</i></li> <li>• Deducción por hijo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</li> <li>• <i>Abono Salarial<sup>a</sup></i></li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso Ético Familiar*</li> <li>• Subsidio Único Familiar*</li> <li>• Asignaciones Familiares*</li> <li>• Crédito tributario por gasto en educación</li> <li>• Más Familias en Acción*</li> <li>• Más Jóvenes en Acción*</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción por dependiente</li> <li>• Red Unidos<sup>a</sup></li> <li>• Programa Colombia Mayor<sup>a*</sup></li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignaciones Familiares*</li> <li>• Asignaciones Familiares — Plan Equidad*</li> <li>• Tarjeta Uruguay Social*</li> <li>• Deducción por dependientes menores de edad</li> </ul>

Notas: \*Programas directamente identificados en las encuestas de hogares. / a. Estos programas no se direccionan directamente a los NNA.

Fuente: Elaboración propia.

Se realizó un análisis en dos etapas: primero, se estudió la cobertura legal a partir del diseño de los programas elegidos, de acuerdo con la metodología descrita en el capítulo 3. Después, fueron identificadas las preguntas y variables en las encuestas de hogares de los cinco países para estimar la cobertura efectiva de los NNA.

**Se incluyeron solamente los programas para los cuales existen variables de cobertura en las encuestas de hogares.** Los demás programas no fueron incluidos en el análisis del perfil de los NNA excluidos. Sin embargo, para obtener un panorama general de la cobertura de los NNA por todas las prestaciones mapeadas, y cuando las diferencias entre los datos imputados y no imputados brindaban hallazgos importantes para la progresividad de las transferencias, los datos de cobertura imputados<sup>29</sup> fueron utilizados. En el caso de Argentina, solo fue posible analizar la cobertura legal de los NNA y la cobertura efectiva de edad y estatus socioeconómico a partir de las imputaciones, ya que su encuesta de hogares nacional no incluye variables para medir la cobertura de los NNA por los programas de transferencias monetarias. Así, no fue posible hacer el análisis de cobertura efectiva de la misma forma que para los otros cuatro países del estudio de caso.

29. La metodología de las imputaciones está explicada en el Anexo 4.

## El modelo de las microsimulaciones de los estudios de caso

Para realizar las microsimulaciones, se utilizó la misma metodología descrita anteriormente para calcular la cobertura efectiva. Sin embargo, en los casos de algunos programas, la encuesta de hogares no incluye información sobre la participación en el programa. Además, a veces el número de beneficiarios identificados directamente en las encuestas de hogares era significativamente diferente de los datos administrativos agregados del programa. En estos dos casos, la participación y la prestación recibida fueron imputadas entre los encuestados de los hogares, considerando los criterios de elegibilidad y los ingresos declarados en variables “residuales”, como los “ingresos de otras fuentes.”<sup>30</sup> A partir de esto, se construyeron las microsimulaciones para proyectar el impacto en términos de pobreza y desigualdad de establecer una PUH en estos cinco países. Se probaron varios escenarios para el diseño de la PUH, teniendo en cuenta los siguientes principios:

- **Universalidad de la cobertura de los niños en el país;**
- **Mantenimiento del nivel de ingresos:** La nueva estructura de prestaciones no debe reducir el ingreso per cápita de los hogares que están por debajo de la línea de la pobreza para producir efectos de reducción de la pobreza y de la brecha de pobreza.
- **Responsabilidad fiscal:** Debido a las restricciones fiscales existentes, el presupuesto de la prestación debe ser igual al monto de los recursos dirigidos a los PTM para niños que la PUH reemplazará.

Para el cálculo del presupuesto disponible para la prestación se estimó el gasto mensual con las prestaciones (sin incluir los gastos administrativos) con base en las imputaciones, respetando los datos administrativos con un margen de 10 por ciento.

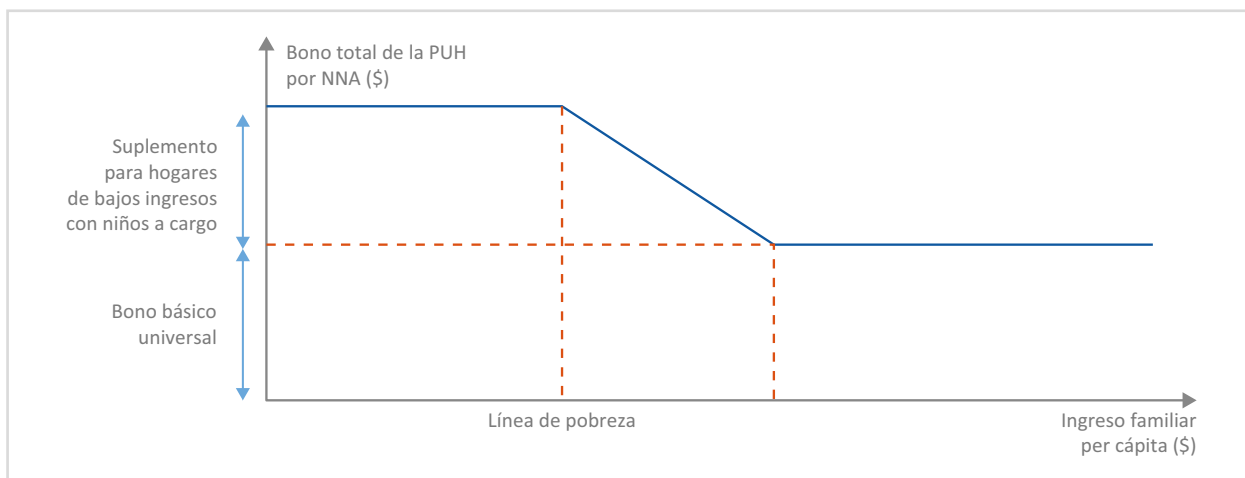
En general, se propone que la PUH tenga una prestación universal básica para todos los NNA del país y un suplemento adicional –de monto máximo– para las familias en situación de pobreza. Las familias con ingresos per cápita justo por encima de la línea de la pobreza también reciben una parte del monto máximo del suplemento, que disminuye a medida que aumentan los ingresos con un tipo impositivo marginal del 0,5 (Figura 2).

Se probaron escenarios utilizando varias líneas de pobreza como umbral para este suplemento, incluyendo las líneas de pobreza internacionales del Banco Mundial (USD PPA 1,90 diarios, USD PPA 3,20 diarios y USD PPA 5,50 diarios, en dólares de 2011) y las líneas nacionales de pobreza y extrema pobreza. En el caso de los países que tienen líneas de pobreza separadas para diferentes regiones (por ejemplo, para la población urbana y rural), se utilizó la media de las líneas ponderada por la proporción de la población del país que vive en cada región. Además, en algunos escenarios probados, la prestación adicional es sólo para los hogares de bajos ingresos con niños a cargo; en otros, los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo reciben un monto equivalente al monto de la prestación básica más el monto máximo del suplemento para los hogares de bajos ingresos (Figura 3).

---

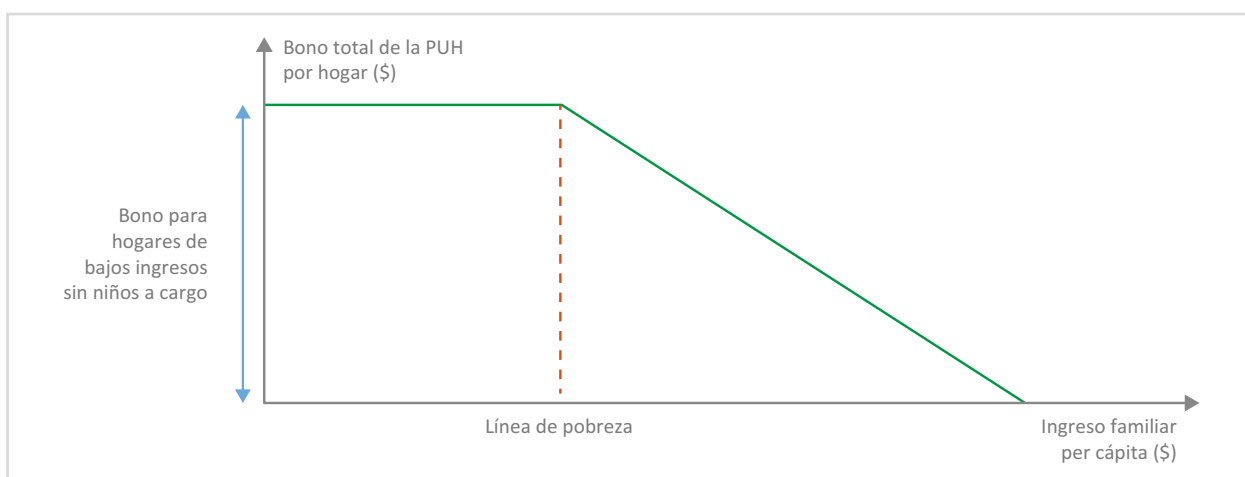
30. Esta limitación también hizo que no todas las encuestas de hogares ofrecieran datos suficientes para sustraer las transferencias de los ingresos de los hogares sin utilizar las imputaciones. Así, como el análisis de la cobertura se basa en datos no imputados, no fue posible analizar los ingresos de los hogares en todos los países antes de recibir las transferencias. Para mantener la metodología de cálculo de los quintiles de ingresos consistente durante nuestra comparación de los países, la metodología con mayor precisión fue la que consideraba los ingresos después de las transferencias.

**Figura 2.** Monto de la prestación total de la PUH (por NNA) para los hogares con NNA a cargo, según los ingresos familiares per cápita



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 3.** Monto de la prestación total de la PUH (por hogar) para los hogares sin NNA a cargo, según los ingresos per cápita del hogar



Fuente: Elaboración propia.

Para cada estudio de caso se presentan 3 escenarios y en todos la PUH incluye una prestación básica y un suplemento dirigido a los hogares de bajos ingresos con niños a cargo. Los escenarios se diferencian por variar en las siguientes características:

- Inclusión o no de una prestación para los hogares con bajos ingresos sin niños a cargo
- Monto de la prestación básica
- Monto máximo del suplemento y/o de la prestación para los hogares sin niños a cargo
- Línea de corte de los ingresos per cápita de los hogares para recibir el monto máximo del suplemento y/o de la prestación

El Escenario 3 varía de acuerdo con el país: es el escenario que maximiza el impacto de la PUH sobre la pobreza y la desigualdad en la población total. Para más informaciones sobre el modelo de los escenarios, ver la Tabla 9.

**Tabla 9. Modelo del diseño de los escenarios**

Componente	Características del componente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Prestación básica	Monto mensual por NNA	USD PPA 15,00		Variable según el estudio de caso
	Hogares elegibles	La reciben los hogares con niños a cargo, independientemente de los ingresos		
Suplemento para los hogares de bajos ingresos	Monto	Hay un monto máximo que reciben los beneficiarios con ingresos por debajo de la línea de corte. Los otros beneficiarios reciben un monto inferior al máximo, pero superior a cero		
	Hogares elegibles	La reciben los hogares de bajos ingresos con niños a cargo		
Prestación para hogares de bajos ingresos sin NNA a cargo	Monto	–	Hay un monto máximo que reciben los beneficiarios con ingresos por debajo de la línea de corte, y es igual a la suma del monto de la prestación básica y el monto máximo del suplemento. Los otros beneficiarios reciben un monto inferior al máximo, pero superior a cero	El escenario 3 puede o no otorgar esta prestación, de acuerdo con el estudio de caso. En caso afirmativo, su diseño es el mismo del Escenario 2
	Hogares elegibles	–	La reciben los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo	El escenario 3 puede o no otorgar esta prestación, de acuerdo con el estudio de caso. En caso afirmativo, su diseño es el mismo del Escenario 2
Visión general	Línea de corte para el suplemento y la prestación a los hogares sin NNA a cargo	Equivale a la línea de pobreza internacional del Banco Mundial de USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011)		Variable según el estudio de caso

Fuente: Elaboración propia.

Se considera que la prestación básica sería de hecho universal— la mayoría de los países que tienen una PUH logran esa cobertura universal. Sin embargo, en el caso del suplemento para familias en situación de pobreza, se asume que habría errores de exclusión en la cobertura de las familias elegibles. Asumir que una PUH lograría la universalidad en todas sus prestaciones sería poco realista y sesgaría las estimaciones de impacto. Dado que diversos factores afectarían de forma diferente la cobertura de las familias con bajos ingresos, se seleccionaron aleatoriamente a los beneficiarios excluidos entre los elegibles, sin adoptar la suposición de que seguirían un perfil específico. En este caso, se utilizaron las deficiencias actuales en la cobertura de los hogares con bajos ingresos para calcular los errores de exclusión que se han asumido. Se utilizaron los datos de cobertura del primer quintil de la base de datos ASPIRE<sup>31</sup> del Banco Mundial para los programas de transferencias monetarias (condicionadas o no). El porcentaje del quintil más pobre cubierto por estos programas se tomó como referencia para el porcentaje de hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza que recibirían el suplemento para hogares con bajos ingresos. Esto equivale a suponer que los países estudiados, al implementar la PUH, mantendrán las deficiencias y brechas que existen en la cobertura de los hogares de bajos ingresos, una hipótesis conservadora. Por tanto, las estimaciones de impacto de la PUH pueden interpretarse como un límite inferior del impacto probable de su implementación. El proceso de microsimulación, así como las razones de cada decisión metodológica tomada, se explican con más detalle en el Anexo 4.

31. ASPIRE (Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity) es la compilación de indicadores para 139 países del Banco Mundial sobre el alcance y el rendimiento de los programas de protección social, basados en datos administrativos a nivel de programa y en datos de encuestas nacionales de hogares. < <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire?>>

## Limitaciones

Vale considerar la subestimación de los ingresos, así como la captación y las tasas de no respuesta que resultan en las limitaciones de la información recolectada a partir de las encuestas de hogares. Otra consecuencia es que se observa un sub-reporte del número de beneficiarios de los diversos programas de transferencias monetarias en las encuestas de hogares, en comparación con lo que se tiene en los registros administrativos. Es posible constatar que la cobertura efectiva a partir de las encuestas de hogares suele ser menor si es comparada a la relatada por la CEPAL a partir de los registros administrativos.<sup>32</sup> Sin embargo, la diferencia de cobertura no invalida los hallazgos basados en los datos de las encuestas de hogares.

## 4. ARGENTINA

### 4.1 El sistema de protección social para los NNA en Argentina

**Tabla 10. Información básica sobre Argentina, último año disponible**

Población total	44.938.712
Población infantil (0-18)	13.835.915
Trabajo informal (%)	49,4
Pobreza* total (%)	5,73
Pobreza infantil (%)	10,5
Índice de Gini	42,9
PIB per cápita**	9.912,282

Notas: \*Línea internacional de USD 3,20 al día. / \*\*USD a precios actuales.

Fuente: Datos del Banco Mundial, PNUD y OIT, y elaboración propia.

Argentina cuenta con una serie de prestaciones que buscan proteger a las familias con niños del país, entre ellas las que proporcionan las siguientes transferencias monetarias: **las Asignaciones Familiares Contributivas (AFC) y no contributivas a pasivos, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la prestación de reducción del impuesto sobre la renta para los miembros dependientes**. También hay otros programas dirigidos a subpoblaciones específicas, como la **Pensión No Contributiva para Madre de Siete Hijos**.

Las **AFC** se instituyeron en el país para transferir ingresos a las familias de los trabajadores formales con hijos menores de 18 años. En la actualidad, las AFC aglutinan diferentes tipos de prestaciones, como transferencias monetarias a las familias con hijos menores de 18 años o con discapacidad (sin límite de edad), a las mujeres embarazadas, y un monto anual para ayuda con los gastos de educación de los niños de 4 a 17 años. El monto de la transferencia varía en función de los ingresos y la ubicación geográfica del hogar.

El segundo pilar de este régimen está constituido por las AAFP a pasivos, que atienden a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de las pensiones no contributivas por invalidez (PNC) y a los ex combatientes de las Malvinas (ley 23.848). Existen cuatro tipos diferentes de asignaciones (Ayuda escolar, Cónyuge, Hijo e Hijo con discapacidad), que siguen las mismas pautas que las contributivas (Calabria y Gaiada 2019).

32. Comparación entre las encuestas de hogares y los datos administrativos hecha por los autores (Instituto Nacional de Estadística [INE] de Uruguay 2019; Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] de Colombia y Nacional de Estadística [DANE] de Colombia 2020; Ministerio de Desarrollo Social de Chile 2018; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] de Brasil 2019; CEPAL s/f; s/f; s/f; s/f; s/f; s/f; s/f).

**Tabla 11. Informaciones principales sobre la Asignación Familiar por Hijo (AFH)**

Año de inicio	1957
Tipo de prestación	Contributivo
Institución responsable	ANSES
Presupuesto anual	ARS 220.900.000.000 (USD 2.312.362.609)
Criterios de elegibilidad	Menores de 18 años hijos de los trabajadores dependientes, monotributistas, <sup>33</sup> de temporada, que cobran por una Aseguradora de Riesgos de Trabajo o la Prestación por Desempleo, personas que cobren la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur, o jubilados y pensionados
Límites de ingreso	<b>Grupo Familiar:</b> Hasta ARS 210.278 (USD 2.201,17) mensuales <b>Integrante:</b> Hasta ARS 105.139 (USD 1.100,59) mensuales**
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	<b>Hijo:</b> Entre ARS 842 (USD 8,81) y ARS 8.668 (USD 90,74) mensuales <b>Ayuda escolar anual:</b> Entre ARS 3.367 (USD 35,25) y ARS 6.716 (USD 70,30) anuales
Corresponsabilidad	No hay
Número de hogares beneficiarios estimados*	3.777.393
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	53,03%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / \*\*Hasta diciembre de 2020, había un monto mínimo de ingresos del trabajador para el cobro de las asignaciones familiares contributivas. El Decreto 840/2020 eliminó este requisito. / Los datos son del último año disponible (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = ARS 95,53.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 12. Informaciones principales sobre la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)**

Año de inicio	2009
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	ANSES
Presupuesto anual	ARS 242.150.000.000 (USD 2.534.805.820)
Criterios de elegibilidad	Hijos solteros menores de 18 años de los argentinos residentes o extranjeros/naturalizados con 2 años de residencia que sean desocupados, monotributistas sociales, inscriptos en programas de Trabajo, trabajadores no registrados o del servicio doméstico <b>Trabajadores informales:</b> Hasta un salario mínimo
Límites de ingreso	No hay límites para los desocupados, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico y beneficiarios de planes sociales
Límite de niños por familia	No hay límite**
Monto de la transferencia	<b>Hijo:</b> ARS 4.017 (USD 42,05) (general) y ARS 5.223 (USD 54,67) (Zona 1) mensuales <b>Ayuda Escolar Anual:</b> ARS 3.367 (USD 35,25) anuales
Corresponsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de controles sanitarios y plan de vacunación, obligatorio para menores de 5 años</li> <li>• Certificado de alumna/o regular en una escuela pública para mayores de 5 años</li> </ul>
Número de hogares beneficiarios estimado*	2.346.392
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	47,95%

Notas: \* Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / \*\* Hasta diciembre de 2020, un máximo de 5 hijos en la misma familia podía percibir la AUH. El Decreto 840/2020 eliminó el tope máximo de hijos e hijas por familia. / Los datos son del último año disponible (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = ARS 95,53.

Fuente: Elaboración propia.

33. El monotributo es una forma de pagar impuestos simplificada y de bajo costo para favorecer a los trabajadores independientes (AFIP s/f).



La Tabla 11 resume las principales informaciones sobre estas prestaciones. Dado que este trabajo se centra en las prestaciones para los niños, sólo se incluyeron en la microsimulación las asignaciones para hijos (AFH) y la ayuda escolar.

En 2009, se introdujo el tercer pilar del Régimen de Asignaciones Familiares, la AUH (Tabla 12), parte del componente no contributivo. Aunque no se trata de una prestación universal de facto como su nombre sugiere, ha contribuido al esfuerzo por universalizar el acceso a las asignaciones familiares al incluir a las familias de las personas que están fuera del mercado laboral formal. La ANSES abona mensualmente el 80 por ciento de la transferencia a los titulares de la prestación y deposita el 20 por ciento restante en una cuenta de ahorro en el Banco de la Nación Argentina, que se rescata anualmente presentando la Libreta de Asignación Universal que acredita el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación de los hijos beneficiarios.

La AUH ofrece una serie de prestaciones (AUH, Hijo con Discapacidad y Ayuda Escolar Anual) cuyo monto varía según los ingresos y la ubicación del hogar.

Las **deducciones del impuesto sobre la renta** son reguladas por el decreto 649/97 y benefician a las familias con ingresos imposables que tienen hijos a cargo. La deducción anual considera a cada hijo a cargo del contribuyente, y está dirigida al responsable del hijo – cuando ambos padres son responsables, se le permite a cada uno el 50 por ciento de la deducción (AFIP s/f; Cetrángolo et al. 2017).

**Tabla 13. Informaciones principales sobre la deducción por cargas de familia**

Año de inicio	1932
Tipo de prestación	Deducción en el impuesto
Institución responsable	Administración Federal de Ingresos Públicos
Importe anual (2018)	ARS 22.269.000.000 (USD 233.110.018)
Criterios de elegibilidad	Cónyuges e hijos o hijastros menores de 18 años o incapacitados para el trabajo, residentes y que estén a cargo del contribuyente
Límites de ingreso	<b>Padres:</b> desde ARS 81.044,56 (USD 848,37) mensuales <b>Hijos o cónyuges:</b> hasta ARS 81.044,56 (USD 848, 37) mensuales
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	De ARS 328,47 (USD 3,44) [alícuota del 5%] a ARS 2.299,30 (USD 24,07) [alícuota del 35%] mensuales <sup>34</sup>
Corresponsabilidad	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	698.508
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	11,26%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son del último año disponible (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = ARS 95,53.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, para la **pensión no contributiva a las madres que tienen (o han tenido) siete o más hijos** se les hace una transferencia mensual, no reembolsable y vitalicia, sin condiciones de edad, estado civil o nacionalidad. El monto mensual es equivalente al salario mínimo, independientemente del número de hijos. Hubo un aumento significativo del número de pensiones otorgadas entre 1999 y 2019, pero la máxima cobertura en este periodo se registró en 2014, cuando se otorgaron 336.900 pensiones, una cifra que se ha ido reduciendo desde entonces.

34. La deducción por cargas de familia al Impuesto a las Ganancias tiene un monto fijo de ARS 78.833,08 por hijo que se reduce de la renta imponible del individuo. Para calcular la deducción efectiva que se da sobre el monto del impuesto sobre la renta, se debe multiplicar el monto de la deducción por la alícuota que el individuo paga.

**Tabla 14. Informaciones principales sobre la Pensión No Contributiva a Madres de 7 Hijos**

Año de inicio	1989
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	ANSES
Presupuesto anual	ARS 83.663.000.000 (USD 875.777.243)
Criterios de elegibilidad	Madres argentinas, naturalizadas residentes por al menos 1 año, o extranjeras residentes por al menos 15 años, que tengan o hayan tenido 7 o más hijos (incluidos los adoptados), no perciben jubilación, pensión o retiro, y no poseen ingresos que permitan su subsistencia o parientes obligados a prestar alimentos.
Límites de ingreso	<b>Grupo Familiar:</b> Menor a 2 haberes previsionales mínimos mensuales — ARS 41.154 (USD 430,80)
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	El monto mensual es equivalente a un haber mínimo - ARS 20.577 (USD 215,40)
Corresponsabilidad	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	194.615
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	7,69%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son del último año disponible para todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = ARS 95,53.

Fuente: Elaboración propia.

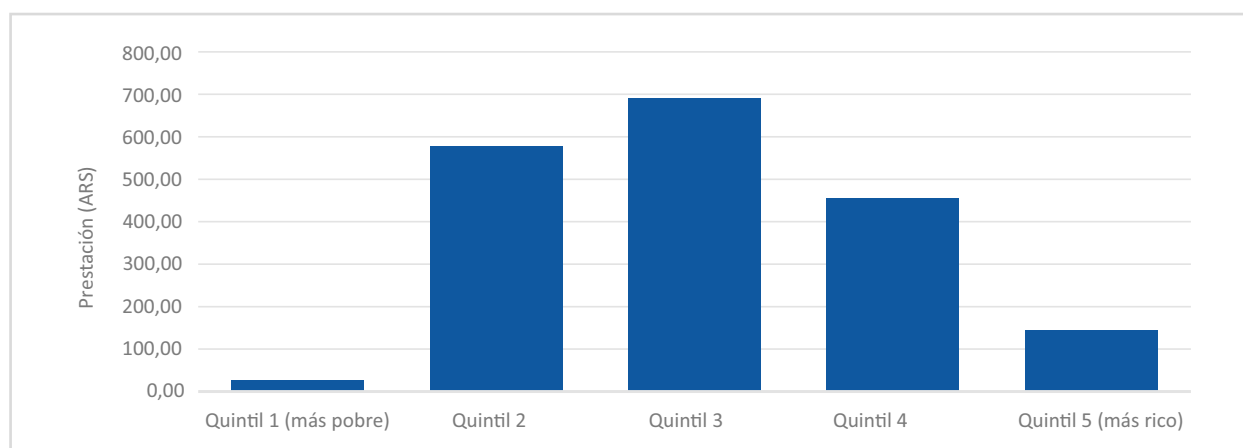
## 4.2 La Protección Social a los NNA de Argentina en números

Existe un problema de equidad en cuanto a la distribución de los beneficiarios y la corresponsabilidad exigida para acceder a las prestaciones, ya que la AUH es el único programa condicionado (Langou, Florito, y Karczmarczyk 2020). Además, existe una disparidad en el monto de la prestación proporcionado por cada programa: las prestaciones de los programas dirigidos a los más pobres, como la AUH, otorgan los menores montos máximos a sus beneficiarios. Si bien en el caso de la Pensión a las Madres con Siete Hijos o Más, el monto mensual es mayor que el de la AUH y de las AAFF, dado que se trata de una cantidad fija, el monto per cápita de la prestación disminuye a medida que la cantidad de hijos aumenta. Para la AUH y las AAFF, la diferenciación de los montos de las prestaciones de acuerdo con la ubicación geográfica del hogar socava la progresividad de las prestaciones, ya que no garantiza que los hogares más pobres reciban las mayores prestaciones (Langou, Florito, y Karczmarczyk 2020). Los gráficos a continuación ilustran este problema: sólo la AUH y la pensión para madres con siete hijos o más distribuyen mayores prestaciones a los hogares más pobres.

Tomando todas las prestaciones en conjunto se observa que debe mejorarse la progresividad del sistema argentino, ya que los niños del quintil más pobre reciben menores prestaciones que los del segundo quintil. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la división de la población en quintiles de ingresos se basa en los ingresos per cápita de los hogares después de recibir las transferencias. Así, la baja cobertura en el quintil más pobre se explica en parte por el hecho de que muchas familias pobres, al recibir las transferencias del sistema de protección social argentino, quedan con un ingreso total que las clasifica como pertenecientes a los quintiles superiores.

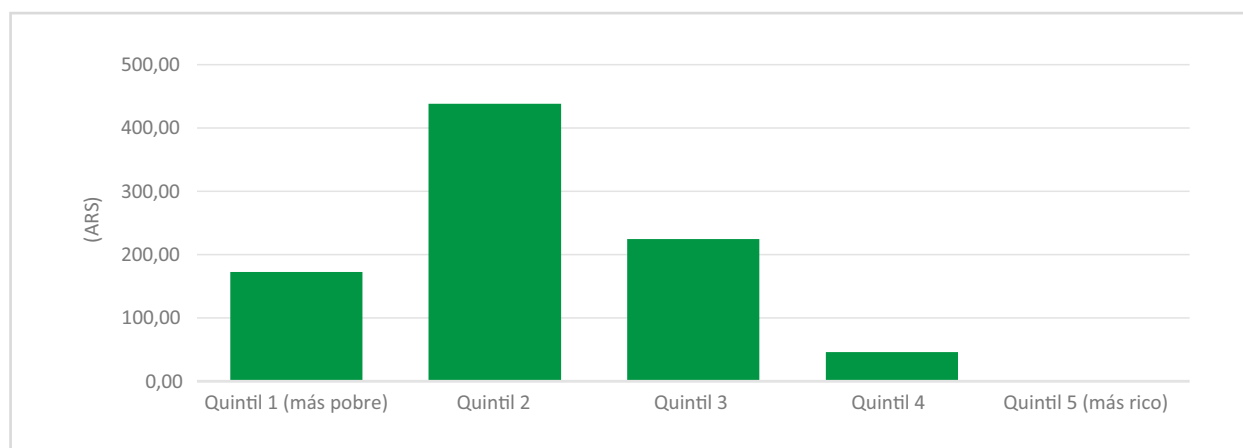
Finalmente, aunque el sistema actual llega a la mayoría de los NNA de Argentina, atendiendo al 82 por ciento de los NNA, todavía existen brechas en la cobertura de este grupo. La subsección siguiente analiza estas brechas para comprender el perfil de los NNA que no son actualmente cubiertos por las principales transferencias monetarias en el país, aunque un análisis más detallado como el realizado para los otros países no fue posible debido a la ausencia de las variables para los programas en la encuesta de hogar utilizada.

**Gráfico 7.** Proporción de la distribución de la prestación de la AFH según el nivel de ingreso familiar per cápita



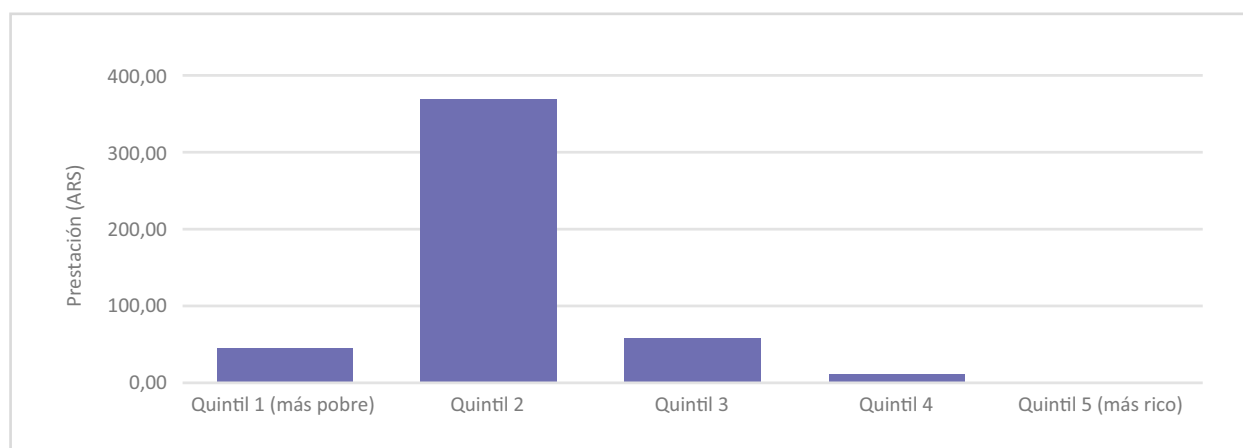
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados de las encuestas de hogares.

**Gráfico 8.** Proporción de la distribución de la prestación de la AUH según el nivel de ingreso familiar per cápita



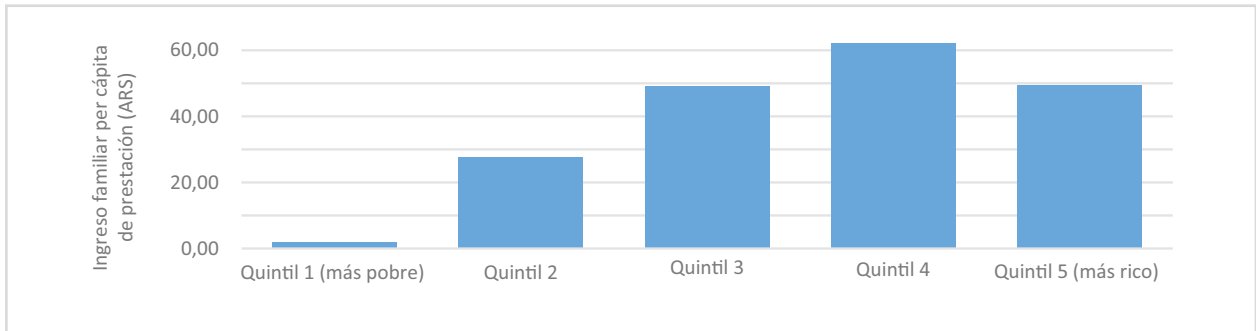
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados de las encuestas de hogares.

**Gráfico 9.** Proporción de la distribución de la prestación de la Pensión No Contributiva a Madre de 7 Hijos según el nivel de ingreso familiar per cápita



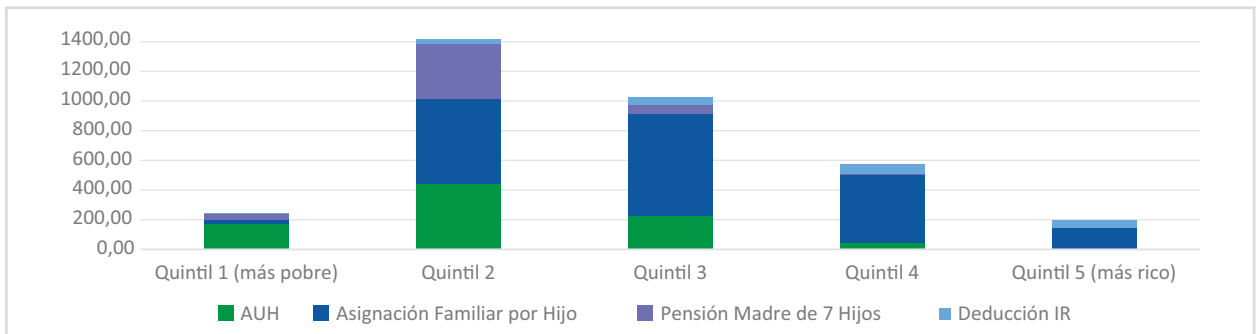
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados de las encuestas de hogares.

**Gráfico 10.** Proporción de la distribución de la prestación de la deducción por cargas de familia según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados de las encuestas de hogares.

**Gráfico 11.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura actual según el nivel de ingreso familiar per cápita

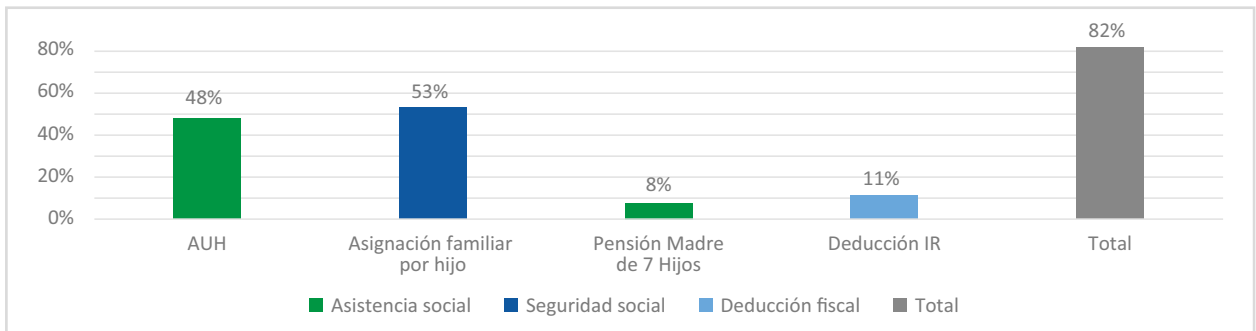


Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

### 4.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Argentina

En términos de **cobertura legal**, Argentina cuenta con programas que cubren a diferentes grupos de la población, incluyendo a los grupos de edad preescolar (0-5 años) y escolar (6-17 años), y de todos los perfiles socioeconómicos. Sin embargo, algunos de los grupos más vulnerables no están explícitamente presentes como población meta de estos programas, como la **población indígena, los migrantes y los NNA en las zonas rurales**.

**Gráfico 12.** Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Argentina



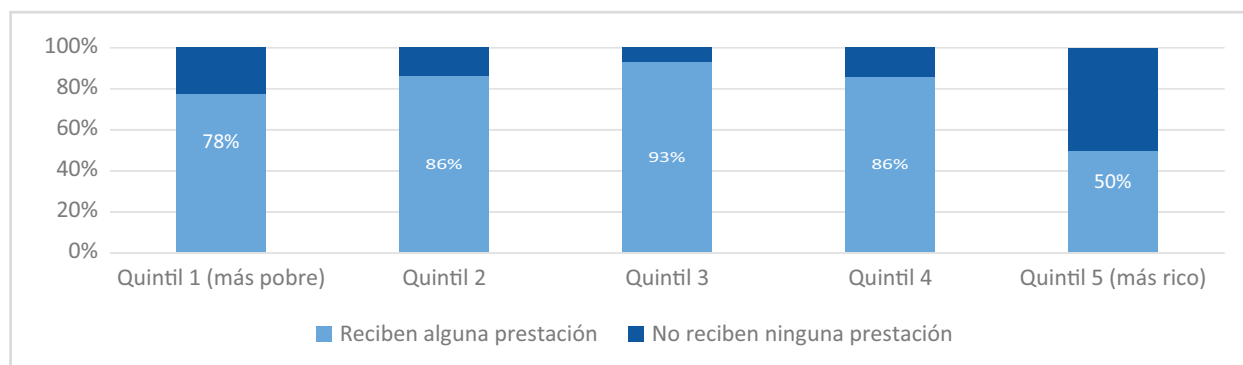
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Nota: Los programas no son necesariamente excluyentes.

En términos de **cobertura efectiva**, Argentina es el país de la región con la segunda más grande tasa de cobertura de NNA (Gráfico 12).

Se observa que la cobertura efectiva estimada de los dos programas no contributivos analizados, el AUH y la Pensión No Contributiva para las Madres de Siete Hijos, no es tan amplia como la del AFH, un programa contributivo. Sin embargo, como ilustra el Gráfico 13, la cobertura de los NNA por quintil de ingresos es alta en los cuatro primeros quintiles, antes de caer sustancialmente en el último quintil.

**Gráfico 13. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por quintil de ingresos en Argentina**

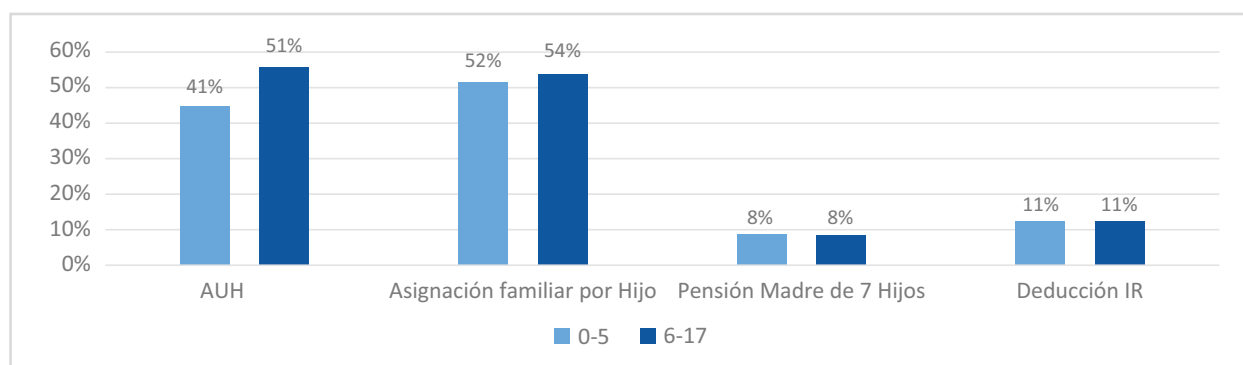


Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**No obstante, es necesario recalcar que esta caída ligera también implica que la cobertura en Argentina no es tan progresiva.** Es más probable que el 7 por ciento de los NNA en el quintil mediano que no perciben ninguna prestación se encuentren protegidos por los ingresos moderados de sus proveedores. Al mismo tiempo, el 22 por ciento de los NNA más pobres que tampoco perciben ninguna prestación están más expuestos a las consecuencias de la falta de cobertura.

Aparte de la exclusión de los diferentes grupos socioeconómicos mencionados anteriormente, se observa que hay una diferencia significativa entre la exclusión de los NNA de edades escolar y preescolar: el 23 por ciento de los niños menores de 6 años no perciben ninguna prestación, comparado con el 16 por ciento de los NNA de 6 años o más. Esa diferencia se debe probablemente a la AUH (Gráfico 14).

**Gráfico 14. Cobertura efectiva total de los diferentes grupos de edad por programa en Argentina**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Así, los datos mostrados enfatizan la necesidad de ampliar la cobertura de los grupos más pobres de la población, con especial atención a asegurar la inclusión de los grupos vulnerables.

## 4.4 Los Impactos proyectados de la PUH en Argentina

Tras el análisis distributivo, se formuló una PUH cuyo presupuesto es igual al que actualmente se destina a las prestaciones analizadas anteriormente.

**Tabla 15. Presupuesto de la PUH**

Programa	Hogares beneficiarios (miles)	Gasto mensual en prestaciones (en millones)
Asignación Universal por Hijo (AUH)	2.346	ARS 8.583,1 (USD PPA 376,8)
Asignación Familiar por Hijo (AFH)	3.777	ARS 18.112,6 (USD PPA 795,1)
Pensión no Contributiva para Madre de 7 Hijos	195	ARS 4.701,3 (USD PPA 206,4)
Deducción del impuesto sobre la renta por dependiente	699	ARS 1.855,8 (USD PPA 81,5)
Conjunto de programas actuales	5.199	ARS 33.252,7 (USD PPA 1.459,6)
Propuesta de PUH	6.718 a 8.923	ARS 33.252,7 (USD PPA 1.459,6)

Nota: Los datos son del año de la encuesta de hogar utilizada (2019). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo. El número de hogares beneficiarios del conjunto de programas actuales refiere a los hogares que reciben al menos una de las prestaciones. Si el hogar recibe más de una prestación sólo se lo cuenta una vez.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 16. Escenarios de la microsimulación de la PUH de Argentina**

Componente	Características del componente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Prestación básica para todos los hogares con niños a cargo	Monto mensual por NNA	ARS 341,72 (USD PPA 15,00)		ARS 227,81 (USD PPA 10,00)
	Hogares elegibles	6.717.663		
Suplemento para los hogares de bajos ingresos con niños a cargo	Monto máximo mensual por NNA	ARS 7.404,99 (USD PPA 325,05)	ARS 5.529,52 (USD PPA 242,72)	ARS 6.686,35 (USD PPA 293,50)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	Ingreso familiar per cápita ≤ ARS 4.560,63 (USD PPA 200,19).		
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	Hogares con ingresos familiares per cápita entre ARS 4.560,63 (USD PPA 200,19) y ARS 19.370,61 (USD PPA 850,28)	Hogares con ingresos familiares per cápita entre ARS 4.560,63 (USD PPA 200,19) y ARS 15.619,66 (USD PPA 685,63)	Hogares con ingresos familiares per cápita entre ARS 1.575,49 (USD PPA 69,16) y ARS 14.948,19 (USD PPA 656,16)
	Hogares elegibles	2.411.073 (monto máximo: 1.111.639)	2.189.110 (monto máximo: 1.111.639)	2.152.078 (monto máximo: 521.444)
Prestación para hogares de bajos ingresos sin NNA a cargo	Monto máximo	-	ARS 5.871,24 (USD PPA 257,72)	ARS 6.914,17 (USD PPA 303,50)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	-	Ingreso familiar per cápita ≤ ARS 4.560,63 (USD PPA 200,19)	Ingreso familiar per cápita ≤ ARS 1.575,49 (USD PPA 69,16)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	-	ARS 4.560,63 (USD PPA 200,19) ≤ Ingreso familiar per cápita ≤ ARS 16.303,10 (USD PPA 715,63)	ARS 1.575,49 (USD PPA 69,16) ≤ Ingreso familiar per cápita ≤ ARS 15.403,82 (USD PPA 676,16)
	Hogares elegibles	-	2.205.368 (monto máximo: 727.333)	2.143.993 (monto máximo: 578.185)
Visión general	Monto medio por hogar beneficiario (mensual)	ARS 4.950,12 (USD PPA 217,29)	ARS 3.726,76 (USD PPA 163,59)	ARS 3.752,45 (USD PPA 164,72)
	Hogares elegibles	6.717.663 (29.309.378 personas; NNA: 12.653.044)	8.923.031 (34.265.100 personas; NNA: 12.653.044)	8.861.656 (34.119.745 personas; NNA: 12.653.044)

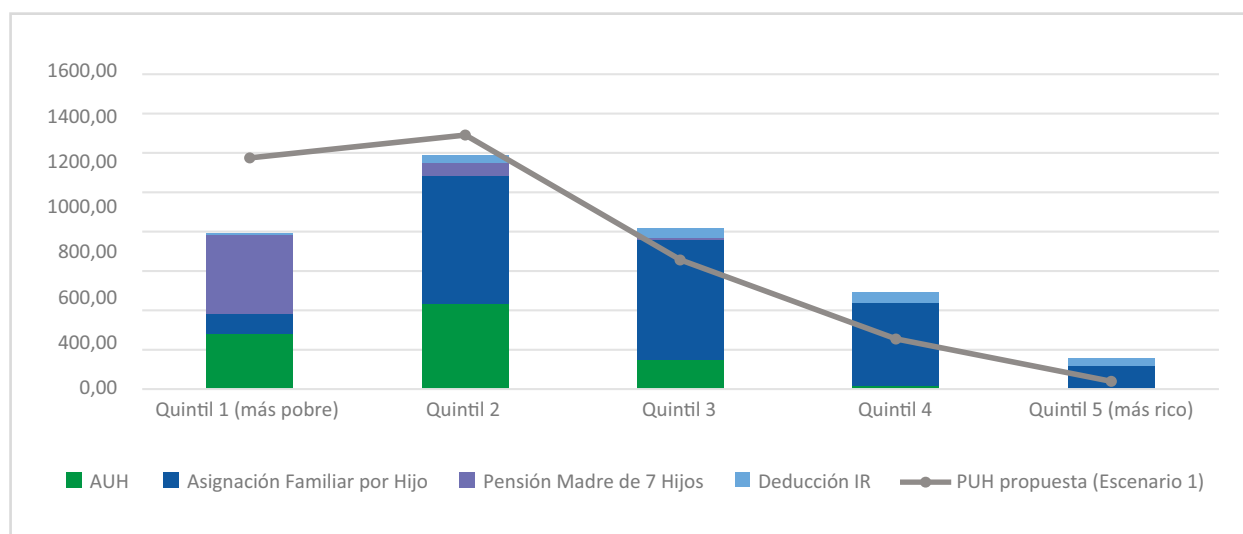
Nota: En el Escenario 3, la línea de corte de los ingresos familiares per cápita para recibir el monto máximo del suplemento y de la prestación para los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo equivale a la línea de pobreza internacional de USD PPA 1,90 diarios (en dólares de 2011). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

Con este presupuesto se simulan los efectos de una PUH en varios escenarios de diseño de programas, descritos en la subsección sobre el modelo de la microsimulación. La composición de la PUH en estos escenarios se describe en la Tabla 17 (para más información sobre la estructura de las tablas, ver la sección “El modelo de las microsimulaciones de los estudios de caso”)

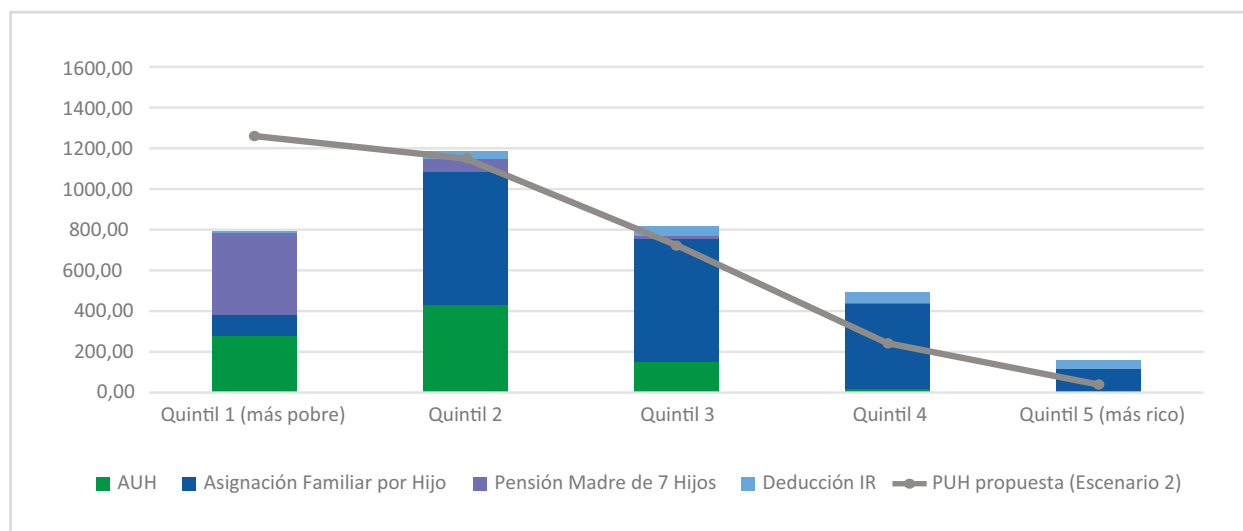
**El análisis distributivo muestra que todos los escenarios presentan una prestación más progresiva que el actual conjunto de programas** (Gráfico 15, Gráfico 16 , Gráfico 17 y Tabla 17). Esto se haría sin aumentar el costo de las prestaciones otorgadas, y garantizando la cobertura universal de las familias con niños a cargo.

**Gráfico 15.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



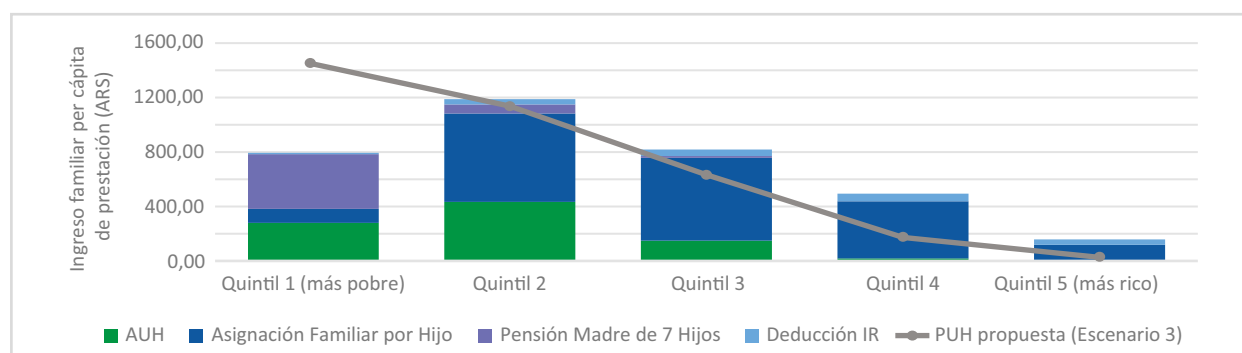
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 16.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 17.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Tabla 17.** Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)

País	Conjunto de programas actuales	PUH (Escenarios)		
		1	2	3
ARG	-10,546	-16,366	-24,092	-25,852
Cambio*		-5,820	-13,546	-15,305

Observación: el coeficiente de concentración varía entre -100 y 100. Los valores negativos indican progresividad y los valores positivos indican regresividad. Cero indicaría neutralidad. Cuanto más negativo (más cerca de -100), más progresivo.

\* “Cambio” aquí se refiere a la diferencia entre cada escenario de implementación de la PUH y el estado actual (con los programas actualmente existentes). Valores negativos indican una mejora de la progresividad (PUH más progresiva que el estado actual). Valores positivos indican un empeoramiento de la progresividad.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 18.** Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza

Población	Pobreza (línea USD 5,50)		Pobreza (línea nacional)		Brecha media de la pobreza (línea USD 5,50)		Brecha media de la pobreza (línea nacional)	
	Total	Infantil	Total	Infantil	Total	Total	Total	
	Actualmente	30,19%	36,99%	30,86%	37,70%	ARS 806,43 (USD PPA 35,40)	ARS 863,55 (USD PPA 37,91)	
PUH: Escenario 1	29,89%	35,53%	30,80%	36,75%	ARS 764,52 (USD PPA 33,56)	ARS 818,95 (USD PPA 35,95)		
Cambio	-0,29 p.p.	-1,45 p.p.	-0,06 p.p.	-0,94 p.p.	-ARS 41,91 (-USD PPA 1,84)	-ARS 44,60 (-USD PPA 1,96)		
PUH: Escenario 2	30,50%	39,16%	31,01%	39,76%	ARS 726,01 (USD PPA 31,87)	ARS 780,45 (USD PPA 34,26)		
Cambio	+0,31 p.p.	+2,17 p.p.	+0,16 p.p.	+2,06 p.p.	-ARS 80,42 (-USD PPA 3,53)	-ARS 83,10 (-USD PPA 3,65)		
PUH: Escenario 3	29,60%	37,31%	30,39%	38,45%	ARS 706,97 (USD PPA 31,03)	ARS 759,98 (USD PPA 33,36)		
Cambio	-0,59 p.p.	+0,32 p.p.	-0,47 p.p.	+0,75 p.p.	-ARS 99,46 (-USD PPA 4,37)	-ARS 103,57 (-USD PPA 4,55)		

Nota: La pobreza se expresa en porcentaje de la población (total o infantil). La línea de USD 5,50 es la línea de pobreza internacional del Banco Mundial para los países de ingresos medios-altos, equivalente a USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011). La brecha de la pobreza es la media, entre las personas cuyos ingresos mensuales per cápita del hogar están por debajo de la línea de pobreza, de la distancia entre sus ingresos mensuales per cápita del hogar y dicha línea. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo. Recalamos también que utilizamos la línea de pobreza internacional para estimar los escenarios 1 y 2 para garantizar la comparabilidad entre los países. El escenario 3 de cada país se basa en varias simulaciones de escenarios diferentes para presentar el de mayor impacto sobre la pobreza y la desigualdad en cada estudio de caso. Como las líneas nacionales suelen ser más altas que la internacional, los mayores impactos fueron encontrados cuando utilizamos la línea internacional.

Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 19. Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos**

Población	Desigualdad (índice Gini × 100)		Ingresos medios de los NNA
	Total	Infantil	Infantil
Actualmente	52,143	49,988	ARS 8.792,63 (USD PPA 385,96)
PUH: Escenario 1	51,577	48,437	ARS 8.824,12 (USD PPA 387,34)
Cambio	-0,566	-1,551	+ ARS 31,50 (+ USD PPA 1,38)
PUH: Escenario 2	51,352	49,899	ARS 8.492,70 (USD PPA 372,79)
Cambio	-0,791	-0,089	- ARS 299,92 (- USD PPA 13,17)
PUH: Escenario 3	51,163	49,499	ARS 8.505,79 (USD PPA 373,37)
Cambio	-0,980	-0,489	- ARS 286,83 (- USD PPA 12,59)

Nota: Los ingresos medios de los NNA son la media, sólo entre los NNA, de los ingresos mensuales per cápita del hogar. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

**El cambio distributivo que se simula también provoca un descenso de la pobreza total (a excepción del Escenario 2) y de la brecha de pobreza**, que es el promedio de la distancia entre los ingresos mensuales familiares per cápita y la línea de pobreza (de USD 5,50 diarios). También se observa un descenso de la desigualdad (Tabla 19). Sin embargo, el efecto sobre la pobreza infantil y sobre los ingresos medios per cápita de los NNA es más ambiguo, y el signo del cambio depende del escenario analizado.

## 5. BRASIL

### 5.1 El sistema de protección social para los NNA en Brasil

**Tabla 20. Informaciones básicas sobre Brasil, último año disponible**

Población total	211.049.527
Población infantil [0-18]	57.524.958
Trabajo informal [%]	38,3
Pobreza* total [%]	11,94
Pobreza infantil [%]	20,96
Índice de Gini	53,4
PIB per cápita**	8.717,186

Notas: \*Línea internacional de USD 3,20 al día. / \*\*US\$ a precios actuales.

Fuente: Datos del Banco Mundial y OIT, y elaboración propia.

La Constitución brasileña de 1988 garantiza y establece los tres pilares del Sistema de Seguridad Social: la asistencia social, la seguridad social y la salud. Este sistema, sin embargo, está fragmentado, coexistiendo varias prestaciones que operan de forma no integrada y descoordinada (Soares et al. 2019). Estas abarcan distintos programas, contributivos y no contributivos, incluso tres tipos distintos de prestaciones familiares por hijos (**Salário-Família**, **Bolsa Família**<sup>35</sup> y la deducción por hijo del Impuesto sobre la Renta).

35. Durante la elaboración de este informe, el 9 de agosto de 2021, el gobierno de Brasil anunció que iba a reemplazar el PBF por el nuevo programa Auxílio Brasil. Sin embargo, como la mayor parte del informe se preparó antes de este anuncio y como las encuestas de hogares disponibles preceden a este cambio, hicimos tanto el análisis de los NNA excluidos como las microsimulaciones sobre el PBF, considerándolo como parte del sistema de protección social brasileño.

**Tabla 21. Informaciones principales sobre el *Salário-Família***

Año de inicio	1963
Tipo de prestación	Contributivo
Institución responsable	INSS
Presupuesto anual (2016)	BRL 1.991.568.808 (USD 402.182.760)
Criterios de elegibilidad	Empleados, incluidos los empleados domésticos, y los trabajadores autónomos con hijos o equivalentes menores de 14 años o con discapacidad
Límite de ingreso	Hasta BRL 1.503,25 (USD 303,57) de remuneración mensual
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	BRL 51,27 (USD 10,35) mensuales
Corresponsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hasta 6 años: vacunaciones</li> <li>Entre 7 y 14 años: asistencia escolar</li> </ul>
Incumplimiento de las corresponsabilidades	No se renueva la prestación
Número de hogares beneficiarios estimado*	1.194.492
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	4,26%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden al último año disponible (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = BRL 4,95.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 22. Informaciones principales sobre el Programa *Bolsa Família* (PBF)**

Año de inicio	2003
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Ministerio de Ciudadanía; Secretaría Especial de Desarrollo Social; Gobiernos Estaduales; Gobiernos Municipales y del DF
Presupuesto anual	BRL 34.881.089.034 (USD 7.043.980.903)
Criterios de elegibilidad	Familias en situación de pobreza o extrema pobreza que estén compuestas por mujeres embarazadas y NNA entre 0 y 17 años, inscritas en el <i>Cadastro Único</i> , con sus datos actualizados hace menos de 2 años
Límite de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familias extremadamente pobres: hasta BRL 89 (USD 17,97) de ingresos mensuales per cápita</li> <li>Familias pobres: entre BRL 89,01 (USD 17,97) y BRL 178 (USD 34,95) de ingresos mensuales per cápita</li> </ul>
Límite de niños por familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación Básica: 1 por familia</li> <li>Prestación Variable de 0 a 15, para Mujeres Embarazadas, y para las Lactantes: hasta 5</li> <li>Prestación Variable para Jóvenes: 2 adolescentes</li> <li>Prestación para la Superación de la Pobreza Extrema: 1 por familia</li> </ul>
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación Básica: BRL 89 (USD 17,97) mensuales</li> <li>Prestación Variable de 0 a 15, para Mujeres Embarazadas, y para las Lactantes: BRL 41 (USD 8,28) mensuales por niño/embarazada/lactante</li> <li>Prestación Variable para Jóvenes: BRL 48 (USD 9,69) mensuales por joven</li> <li>Prestación para la Superación de la Pobreza Extrema: variable</li> </ul>
Corresponsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>NNA: Asistencia escolar y control de salud</li> <li>Lactantes de 14 a 44 años: controles prenatales y acompañamiento</li> </ul>
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Se puede suspender la prestación
Número de hogares beneficiarios estimado*	13.274.721
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	38,25%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden al último año disponible para todas las prestaciones de Brasil (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = BRL 4,95.

Fuente: Elaboración propia.

El *Salário-Família* es una especie de pensión a los asalariados del mercado laboral formal, los jubilados y los trabajadores autónomos con hijos menores de 14 años (sin límite de edad para los hijos con discapacidad) que las empresas vinculadas a la Seguridad Social deben pagar a sus empleados. Sus condicionalidades están vinculadas a la salud y a la

educación, pero no existe un seguimiento constante de su cumplimiento (Soares, Bartholo, y Osorio 2019). La empresa paga la prestación directamente a sus empleados y descuenta el monto pagado de la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social. En casos especiales, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) puede realizar el pago.<sup>36</sup>

## Cuadro 2. El nuevo PBF — el *Auxílio Brasil*

La Medida Provisional n° 1.061 creó un nuevo PTM para familias pobres y extremadamente pobres en Brasil, llamado *Auxílio Brasil*, que reemplaza el antiguo mayor PTMC del país, el Programa *Bolsa Família* (Gobierno de Brasil 2021).

El nuevo programa simplifica las prestaciones del PBF, reduciéndolas de 6 (véase la Tabla 22) a 3: *Benefício Primeira Infância*, a las familias que viven con niños entre 0 y 36 meses, pagado por niño; *Benefício Composição Familiar*, a las familias que viven con mujeres embarazadas o NNA entre 3 y 21 años, pagado por NNA o embarazada (jóvenes entre 18 y 21 solo lo reciben si siguen estudiando); y el *Benefício de Superação da Extrema Pobreza*, a las familias por debajo de la línea de pobreza extrema, pagado por familia. Se mantiene el máximo de 5 prestaciones por familia (Gobierno de Brasil 2021).

Además de las 3 prestaciones mencionadas, también se añaden al programa 5 prestaciones complementarias. De estas, dos tienen un diseño adecuado y potencialmente beneficioso: el *Auxílio Esporte Escolar*, para los niños que se destacan en competiciones deportivas, y la *Bolsa de Iniciação Científica Júnior*, para los estudiantes que se destacan en competiciones académicas y científicas (Bartholo, Veiga, y Barbosa 2021).

Sin embargo, las otras 3 prestaciones complementarias tienen diseños problemáticos. El *Auxílio Criança Cidadã* se destina a las familias que viven con niños en edad preescolar frecuentando guarderías. Con todo, requiere que la familia presente un aumento de ingresos o una prueba de empleo formal. Además, se otorga cuando no hay vacantes en las guarderías públicas, pagándola directamente a la guardería privada y no a la familia, quien no podría elegir la guardería. La prestación también podría contribuir a la desorganización de la oferta municipal (Bartholo, Veiga, y Barbosa 2021).

Las familias que incluyan a un trabajador formal son elegibles para el *Auxílio Inclusão Produtiva Urbana*, con el fin de promover la búsqueda de empleo formal. Sin embargo, parece ser un incentivo innecesario, ya que está comprobado por diversas investigaciones que los beneficiarios del PBF no dejan de buscar activamente empleo formal por participar del programa. En cambio, esta prestación excluye a los trabajadores más vulnerables en situación de informalidad (Bartholo, Veiga, y Barbosa 2021).

Finalmente, el *Auxílio Inclusão Produtiva Rural* se dirige a los agricultores familiares, imponiendo la condición de donar una parte de su producción agrícola, correspondiente a la prestación recibida, a personas vulnerables, después de 3 meses de percibir la prestación. Esta decisión es cuestionable, ya que los agricultores familiares extremadamente pobres pueden no producir lo suficiente para poder donar (Bartholo, Veiga, y Barbosa 2021).

Se prevé la implementación efectiva y el inicio de los pagos de este programa en noviembre de 2021 (Gobierno de Brasil 2021).

El número de niños de 0 a 14 años que se benefician del *Salário-Família* alcanzó su máximo en 2007, cuando se atendió a 8.181.735 niños de este grupo de edad, pero se produjo una importante reducción entre 2007 y 2019, cuando se atendió a menos de la mitad de 2007, cerca de 3.683.647 niños (Paternostro 2019). La Tabla 21 muestra las informaciones principales sobre esta prestación.

36. Por ejemplo, si el asegurado es un trabajador rural jubilado, recibe pensiones por invalidez o recibe prestaciones por enfermedad.

El **Programa Bolsa Família** (PBF) es un programa no contributivo de transferencias monetarias condicionadas a las familias en situación de extrema pobreza y pobreza. Los participantes reciben una serie de prestaciones con condicionalidades que se refieren a las áreas de salud y educación. El PBF ha aumentado significativamente su cobertura desde su inicio en 2003, hasta alcanzar en 2020 la cifra de 14.336.483 hogares cubiertos. La Tabla 22 muestra las informaciones principales sobre el PBF.

Sin embargo, el 9 de agosto de 2021, el gobierno creó un nuevo programa para reemplazar el PBF — el *Auxílio Brasil* — con previsión de implementarse en noviembre de 2021. Para más informaciones, véase el *Cuadro 2*.

La **deducción por hijo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** (IRPF) es una reducción de la base impositiva a la que tienen derecho los adultos con hijos de hasta 21 años (o 24 años, si están estudiando). La deducción por dependiente determina que, una vez aplicada la deducción, uno de los progenitores puede pagar menos IRPF o quedar exento del pago (Tabla 23).

**Tabla 23. Informaciones principales sobre la Deducción por persona dependiente**

Año de inicio	1926
Tipo de prestación	Deducción en el impuesto
Institución responsable	Receita Federal do Brasil
Presupuesto anual [2020]	BRL 33.680.000.000 (USD 6.801.429.754)
Criterios de elegibilidad	Compañero con el que el contribuyente tiene un hijo o con el que ha convivido más de 5 años, o cónyuge; hijo, hijastro, o hermano, nieto o bisnieto (no mantenidos por los padres, de los que tenga la custodia legal), hasta 21 años, hasta 24 si estudia, o con discapacidad; padres, abuelos y bisabuelos; menor pobre de hasta 21 años que tiene la custodia judicial; o con discapacidad absoluto del que es tutor o curador
Límite de ingreso	Contribuyente: Más de BRL 28.559,70 (USD 5.767,42) anuales (monto mínimo no impositivo) Padres, abuelos y bisabuelos: hasta BRL 22.847,76 (USD 4.613,94)
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo del 7,5%: BRL 14,22 (USD 2,87) mensuales</li> <li>• Tipo del 15%: BRL 28,44 (USD 5,74) mensuales</li> <li>• Tipo del 22,5%: BRL 42,66 (USD 8,61) mensuales</li> <li>• Tipo del 27,5%: BRL 52,14 (USD 10,53) mensuales<sup>37</sup></li> </ul>
Corresponsabilidades	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	2.828.912
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	7,04%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden al último año disponible para todas las prestaciones de Brasil (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = BRL 4,95.

Fuente: Elaboración propia.

La microsimulación para calcular los impactos de la PUH en Brasil también incluyó una cuarta prestación, seleccionada por su tamaño y escasa focalización, que contribuye a aumentar los efectos redistributivos y de reducción de la pobreza de la PUH, el **Abono Salarial**. Esta prestación se concede a los trabajadores formales registrados en el PIS<sup>38</sup> y cuyos empleadores contribuyen a un fondo nacional. La cantidad de prestaciones pagadas aumentó constantemente en los años 2000, alcanzando una cobertura de 22.763.558 trabajadores en 2016/2017. La Tabla 24 presenta su información principal.

37. La deducción por hijo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene un monto fijo de BRL 2.275,08 anuales (BRL 189,59 mensuales) por dependiente, que se reduce de la renta imponible del individuo. Para calcular la deducción efectiva que se da sobre el monto del impuesto sobre la renta, se debe multiplicar el monto de la deducción por la alícuota que el individuo paga.

38. El PIS es un programa mediante el cual los empleadores hacen contribuciones a un fondo (FAT – *Fundo de Amparo ao Trabalhador*), y que paga el Abono Salarial y otras prestaciones como el seguro de desempleo a los trabajadores (Caixa s/f).

**Tabla 24. Principales informaciones sobre el Abono Salarial**

Año de inicio	1990
Tipo de prestación	Contributivo
Marco legal	Ley 7.998
Institución responsable	<i>Ministério da Economia</i>
Presupuesto anual	BRL 17.972.921.705 (USD 3.629.500.132)
Criterios de elegibilidad	Trabajador inscrito en el PIS hace por lo menos 5 años, que ejerció actividad remunerada para Persona Jurídica durante por lo menos 30 días y tiene sus datos correctamente informados por el empleador en el RAIS/eSocial <sup>39</sup>
Límite de ingreso	La renta del trabajador debe ser de hasta 2 salarios mínimos mensuales
Límite de niños por familia	No hay
Monto de la transferencia	Entre BRL 92 (USD 18,58) y BRL 1.100 (USD 222,14), de acuerdo con la cantidad de meses
Corresponsabilidad	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	7.350.429
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	11,49%

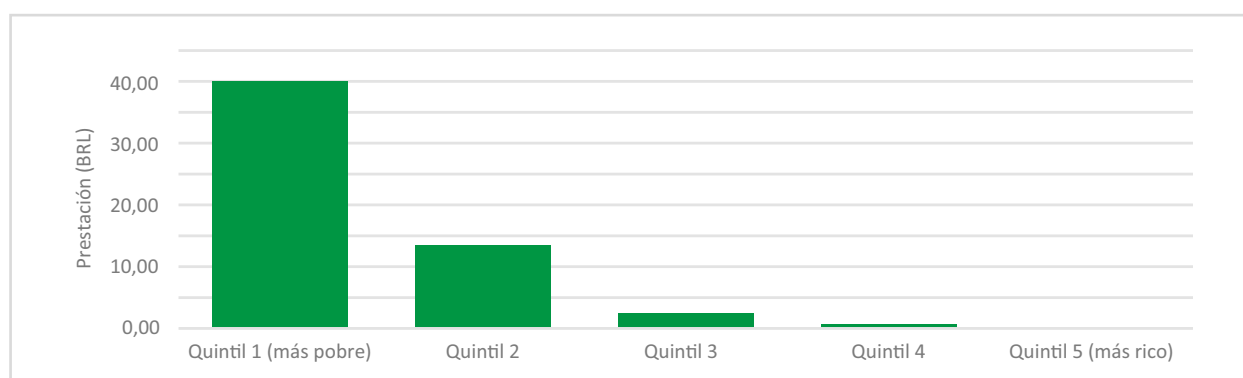
Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden al último año disponible (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = BRL 4,95.

Fuente: Elaboración propia.

## 5.2 La Protección Social a los NNA de Brasil en números

Coexisten tres prestaciones familiares dirigidas a las familias con niños, pero utilizan diferentes criterios de selección, proporcionan diferentes montos, y utilizan sistemas administrativos distintos. Así, el riesgo de que se produzcan brechas y duplicidades en las prestaciones aumenta considerablemente, y la implementación de la PUH podría ayudar a racionalizar el sistema de protección social (Soares et al. 2019).

**Gráfico 18. Proporción de la distribución de la prestación del Programa *Bolsa Família* según el nivel de ingreso familiar per cápita**

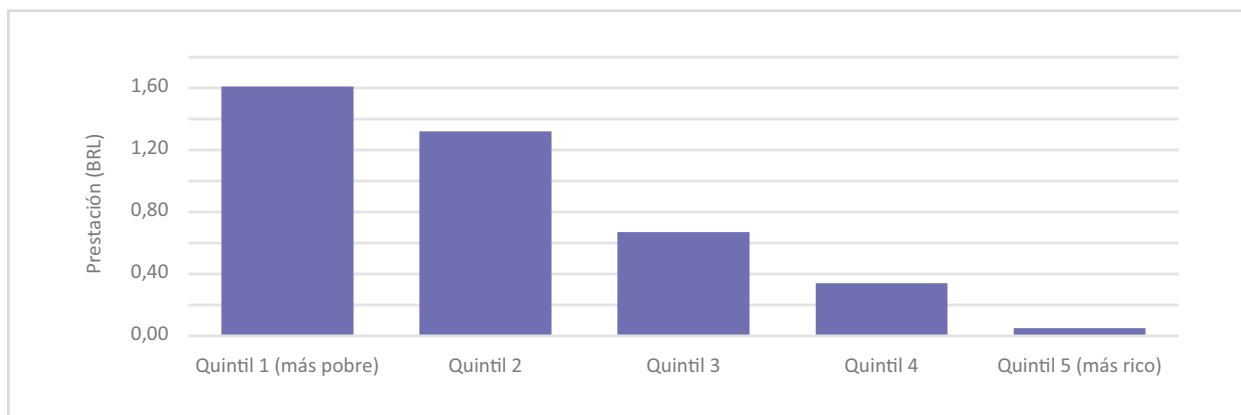


Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Así, aunque la distribución del sistema de protección social brasileño dirige la mayoría de las prestaciones al quintil de menores ingresos, ello se debe principalmente a la buena focalización del PBF (Gráfico 22). Además, los ingresos familiares per cápita de la prestación del tercer y cuarto quintil están muy próximos, lo que resalta las limitaciones de la progresividad del sistema actual.

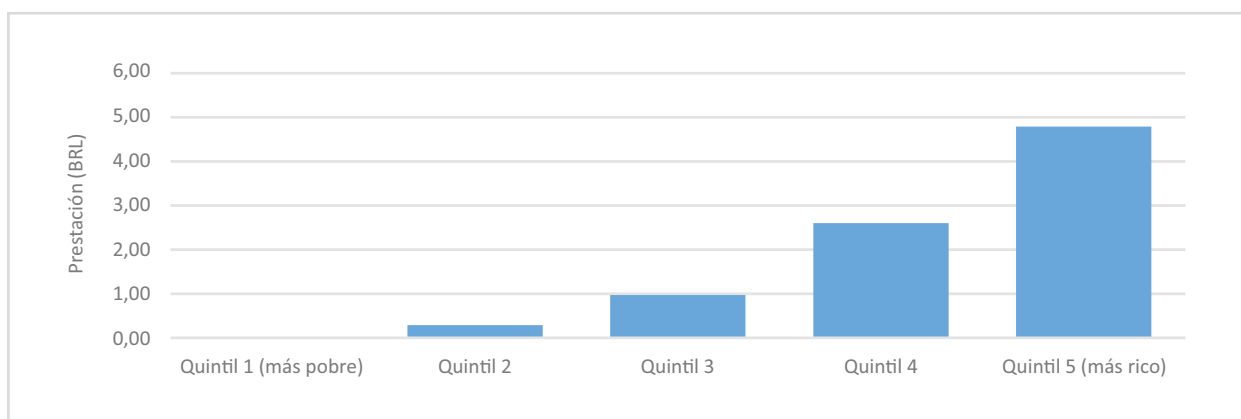
39. El RAIS/eSocial es un instrumento de colecta de datos laborales anual que deben rellenar todas las empresas registradas en el Registro Nacional de la Entidad Legal (CNPJ) y las personas con empleados, informando las contribuciones sindicales patrimoniales y los trabajadores contratados formalmente (Contabilizei 2021).

**Gráfico 19.** Proporción de la distribución de la prestación del *Salário Família* según el nivel de ingreso familiar per cápita



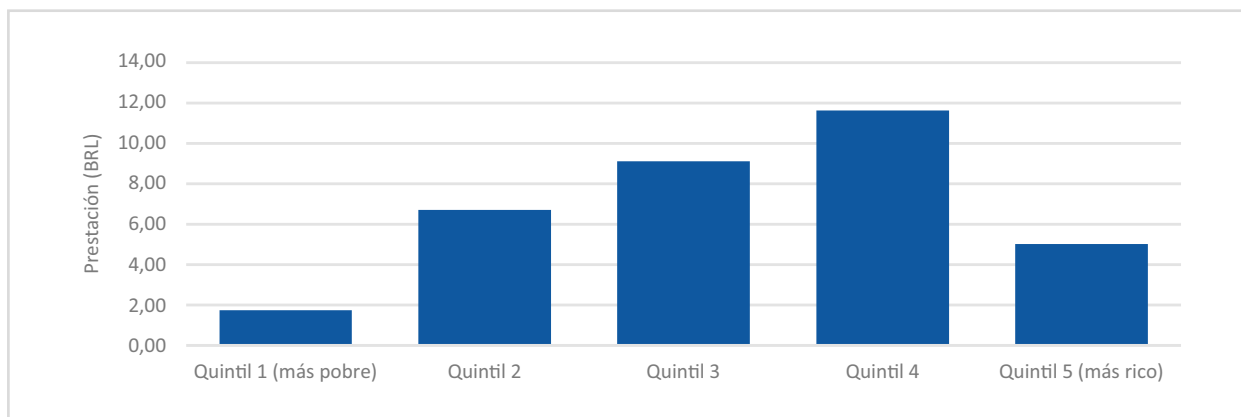
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 20.** Proporción de la distribución de la prestación del IRPF según el nivel de ingreso familiar per cápita



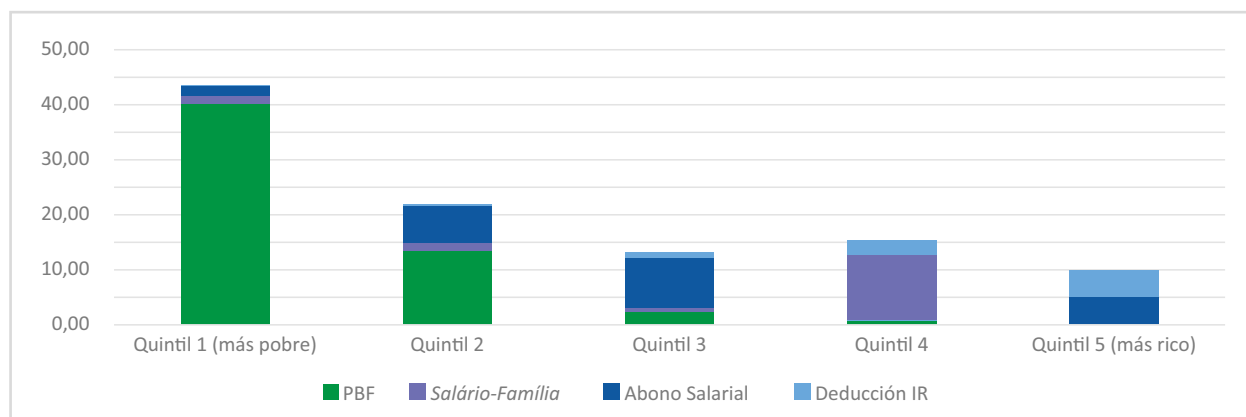
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 21.** Proporción de la distribución de la prestación del Abono Salarial según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 22.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura actual según el nivel de ingreso familiar per cápita



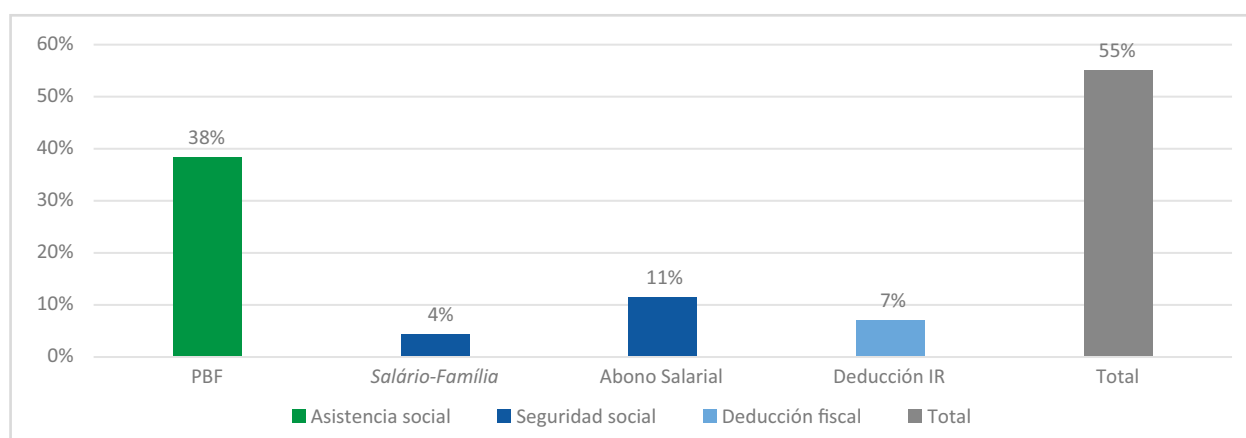
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

### 5.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Brasil

En términos de cobertura legal, Brasil cuenta con programas contributivos, no contributivos y de deducción fiscal que alcanzan diferentes grupos de la población. Así, el país posee una cobertura legal exhaustiva en términos de grupos de edad, con programas destinados a niños independientemente de sus edades, y para los diferentes grupos socioeconómicos, incluyendo los NNA en situación de pobreza y extrema pobreza, y los que están encima de la línea de pobreza. El conjunto de los programas de protección social brasileños analizados protege a algunos grupos marginados como las mujeres lactantes, los NNA con discapacidad, los estudiantes, y son sensibles al género; sin embargo, la población indígena, los migrantes y la población rural no son explícitamente mencionados como población elegible.

En términos de **cobertura efectiva**, como apenas los beneficiarios del PBF pudieron ser identificados mediante una variable en la encuesta brasileña de hogares (la PNAD), esta sección considera apenas el perfil de los NNA excluidos por esta prestación. Sin embargo, las tasas de cobertura basadas en las imputaciones de las restantes prestaciones muestran que el 45 por ciento de los NNA no perciben ninguna prestación (Gráfico 23).

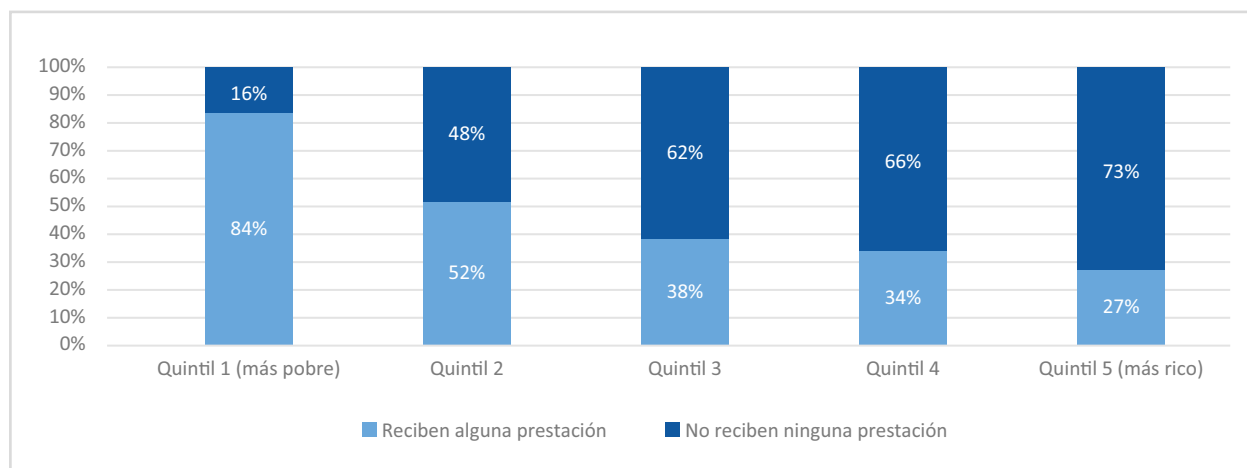
**Gráfico 23.** Cobertura efectiva (% de la población NNA total) entre los mayores programas de Brasil



Nota: Los programas no son necesariamente excluyentes.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 24. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por quintil de ingresos en Brasil**

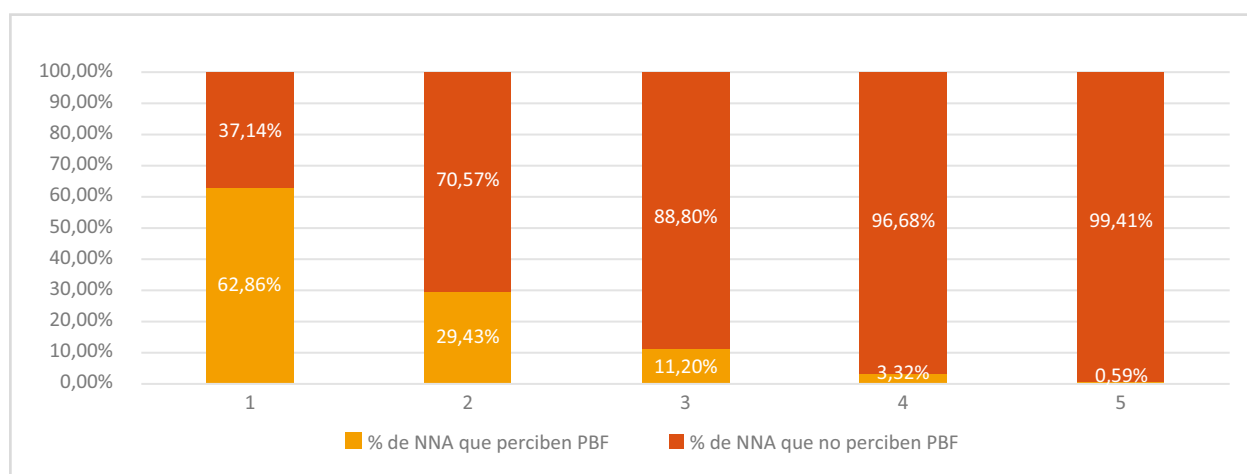


Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Además, considerando las imputaciones, la exclusión de los NNA del primer quintil de ingreso es relativamente baja, con una tendencia a la baja hasta el quintil más rico (Gráfico 24). Considerando los datos de la encuesta de hogares sin imputaciones, vemos que la cobertura efectiva del PBF es progresiva (Gráfico 25). Así, **la imperfección en la progresividad de las prestaciones monetarias dirigidas a la niñez en Brasil se debe a los otros programas.** Algunos fallan en cubrir a los niños de los quintiles medianos. Así, **se observa un *missing middle*, donde alrededor de la mitad de los NNA del segundo quintil y más de la mitad de los NNA del tercer y cuarto quintil no perciben ninguna prestación.**

Cuando se analizan los datos de la cobertura por grupo de edad para el PBF se observa que la tasa de exclusión para cada grupo de edad es de cerca del 70 por ciento (Gráfico 26). No se encuentra diferencia significativa entre las tasas de asistencia a la escuela de los NNA que perciben y los que no perciben esta prestación, ya que en ambos grupos sólo el 4 por ciento de los NNA no asisten a la escuela. Entre los NNA que perciben esta transferencia, esto parece estar relacionado al efecto de las condicionalidades educativas del PBF (Viana, Kawauchi, y Barbosa 2018). Los que no la perciben, en cambio, son en su mayoría NNA de familias con mayores ingresos, por lo que podrían no estar expuestos a las vulnerabilidades que provocan el absentismo escolar.

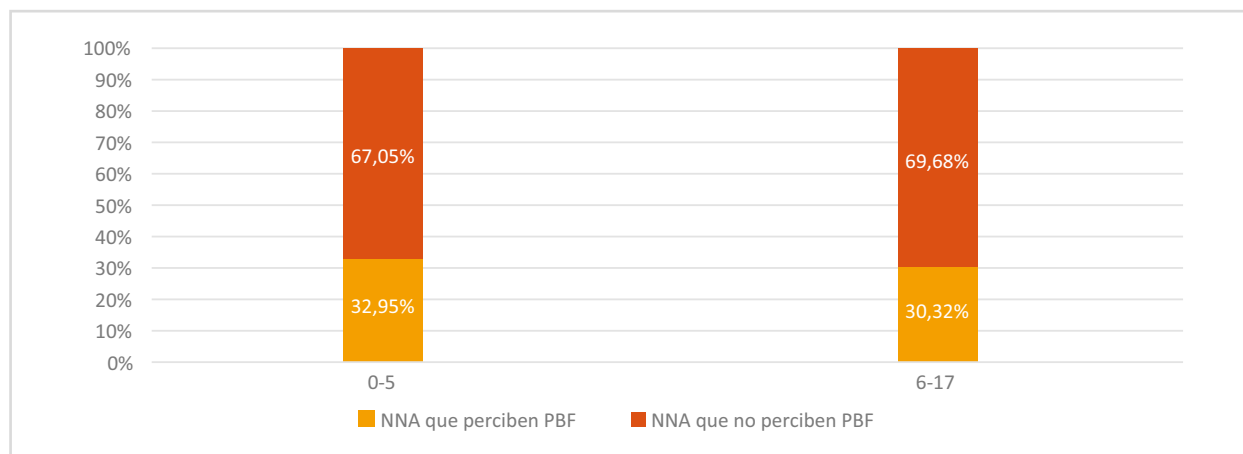
**Gráfico 25. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por el PBF por quintil de ingresos en Brasil**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.



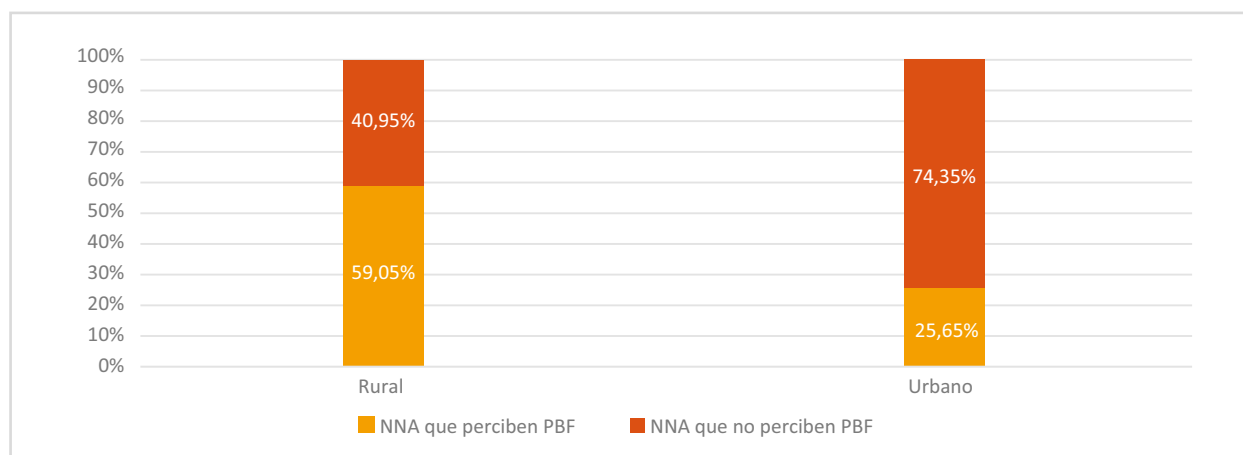
**Gráfico 26.** Proporción de los NNA por grupo de edad que están excluidos del PBF



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Por otro lado, analizando la ubicación geográfica de los NNA cubiertos y los no cubiertos por el PBF, se observan mayores distinciones. Mientras que los NNA que perciben el PBF están divididos entre las zonas rurales (31,13 por ciento de los NNA) y las urbanas (68,87 por ciento), los NNA que no perciben esta prestación se concentran mayoritariamente en zonas urbanas. Este perfil más urbano de los NNA excluidos puede explicarse por el enfoque del PBF en los más pobres – la incidencia de la pobreza es mayor en las zonas rurales del país (Mosaner 2016). Esto se refuerza al observarse la proporción de los NNA excluidos que viven en cada tipo de zona (Gráfico 27).

**Gráfico 27.** NNA de las zonas rurales y urbanas que reciben o no el PBF

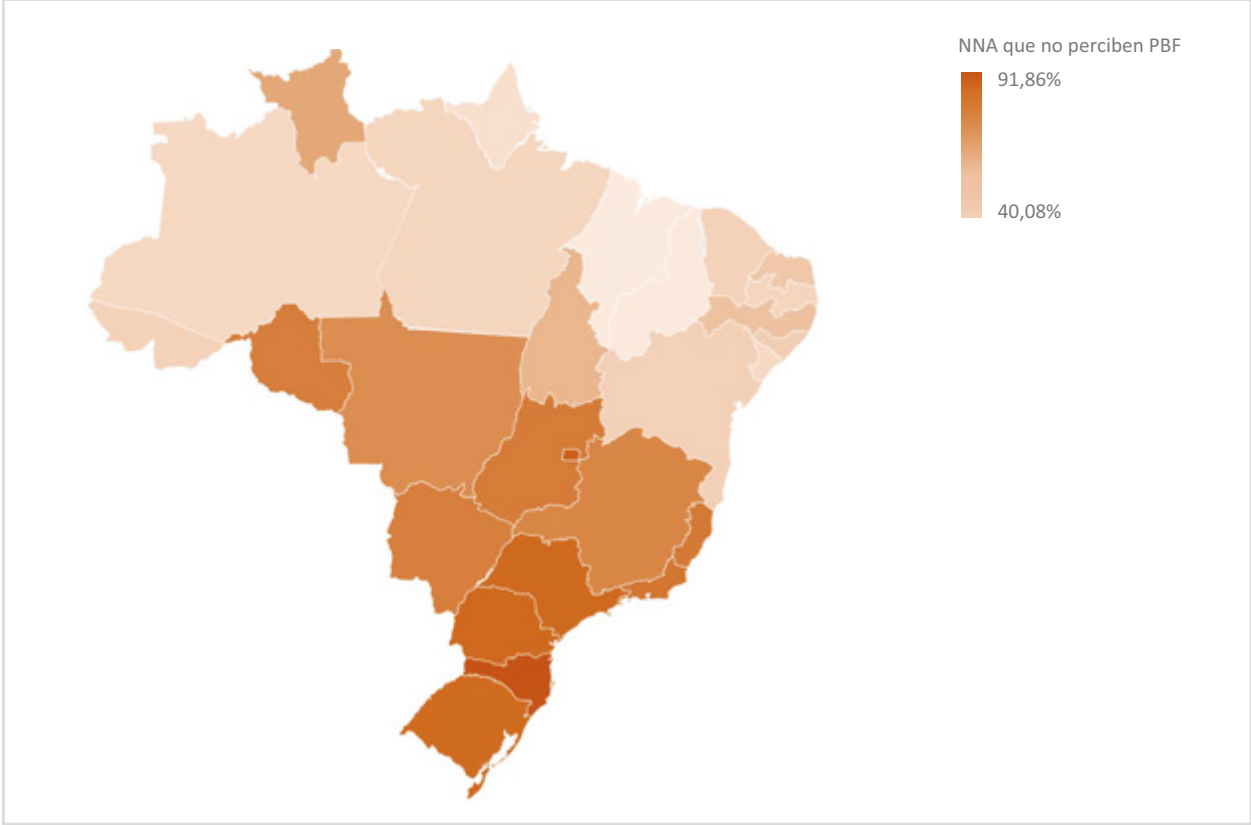


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Del mismo modo, la proporción de NNA excluidos por estado en Brasil también está relacionada con la ubicación de la población con mayores ingresos. La tasa de exclusión de los NNA por estado es mayor en las regiones del Centro-Oeste, Sur y el Sureste (Figura 4), que son las que perciben mayores ingresos per cápita del país (Agência IBGE Notícias 2021). Cuando se analiza la exclusión de los niños de los quintiles de ingresos más bajos en cada estado se observa que los estados de las mismas regiones también son los que más excluyen a estos NNA de acceder a las prestaciones (con niveles de 54 hasta 79 por ciento de exclusión, en Mato Grosso y Santa Catarina, respectivamente). Esto muestra que los niños excluidos son aquellos que viven en los estados más afluentes.

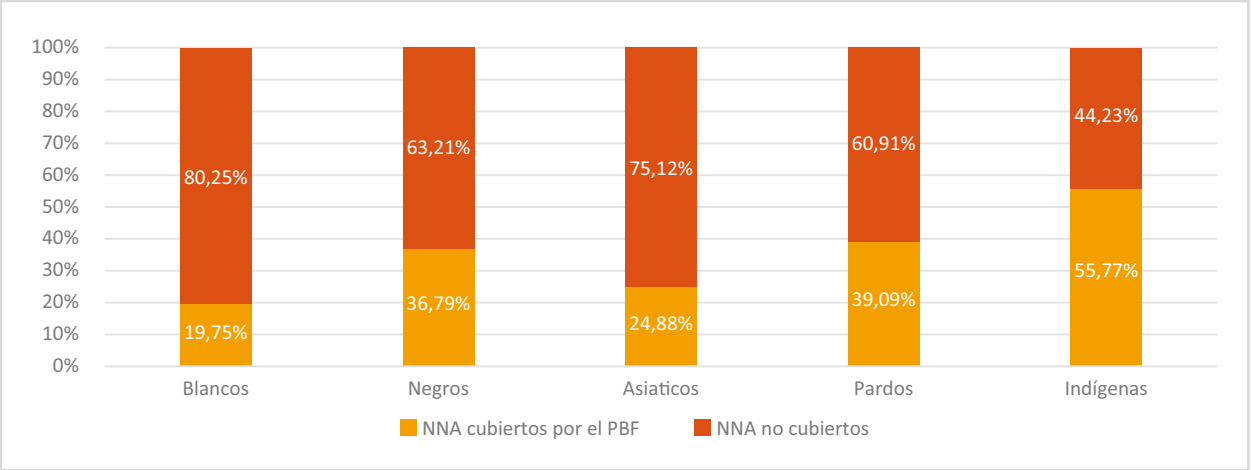
En Roraima, por otro lado, el 64,82 por ciento de los NNA no perciben el PBF, y se trata de uno de los estados más pobres del país. Entre los niños más pobres, el 55,02 por ciento están excluidos del PBF. Además, cabe destacar que la gran mayoría de los NNA excluidos viven en el estado de São Paulo (24,76 por ciento), pero esto se debe a la concentración de la población brasileña allí (Agência IBGE Notícias 2021).

**Figura 4.** Los NNA que no perciben el PBF por estado



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

**Gráfico 28.** Composición étnica de los NNA cubiertos y no cubiertos por el PBF

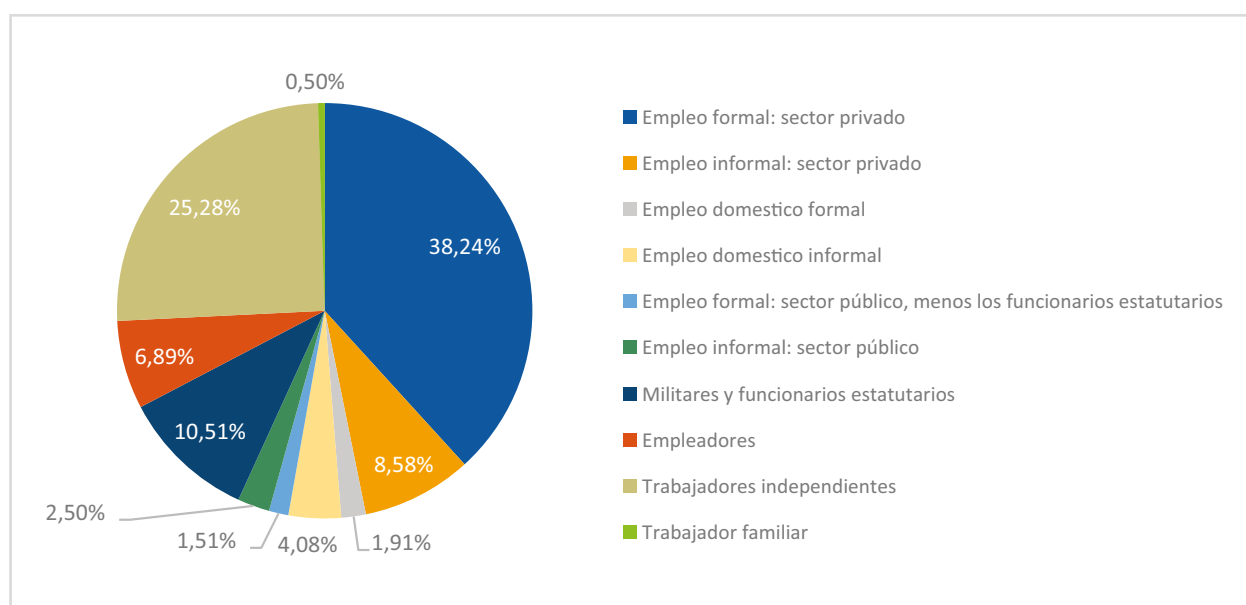


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Otra diferencia entre los NNA que perciben el PBF y los que no lo perciben es la composición étnica de ambos grupos (Gráfico 28). Se observa una mayor concentración de blancos — el grupo étnico más afluente del país — entre los NNA que no perciben la prestación (IBGE 2019). Considerando que cerca del 50 por ciento de los NNA en Brasil son pardos y solo el 40 por ciento son blancos, se puede caracterizar a los niños excluidos como mayoritariamente blancos. Esto tiene sentido, considerando que solo el 29,91 por ciento de los niños en los menores quintiles de ingreso son blancos. Un hallazgo interesante se advierte en relación con los NNA indígenas, uno de los grupos más vulnerables de la población: a pesar de representar solo el 1 por ciento de los niños beneficiarios del PBF, son el único grupo con menos del 50 por ciento de la población excluida.

Como los hogares que no perciben el PBF son más afluentes, el 93,3 por ciento de los NNA sin cobertura viven en hogares cuyos jefes tienen empleo, mayoritariamente empleos formales del sector privado (38,24 por ciento) (Gráfico 29). La proporción de los niños excluidos es de más del 92 por ciento si los jefes son militares y empleados públicos estatutarios, empleadores o empleados formales del sector público, del 88 por ciento si son empleados del sector privado, y del 78 por ciento si son domésticos formales.

**Gráfico 29.** Distribución de los NNA excluidos del PBF por tipo de empleo del jefe del hogar



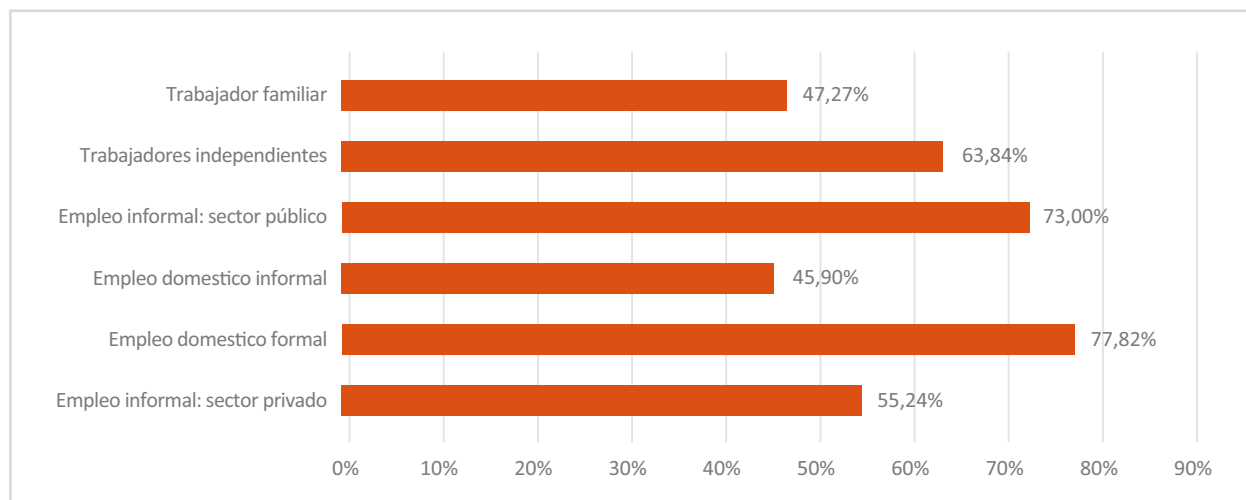
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Sin embargo, cabe señalar que una cuarta parte de los NNA excluidos del PBF viven en hogares encabezados por trabajadores independientes,<sup>40</sup> lo que apunta a un grupo potencial de NNA pertenecientes al missing middle de hogares marginalmente no pobres, sin acceso a la seguridad social contributiva (Gráfico 30). Las tasas de cobertura entre los NNA que viven en hogares encabezados por los trabajadores informales y los trabajadores domésticos también son preocupantes.

Los hallazgos del análisis de la cobertura de los NNA en Brasil sugieren que **principalmente los NNA dependientes de los trabajadores informales y que viven en los hogares marginalmente no pobres pueden beneficiarse de una expansión de la cobertura a través de una PUH**. Abajo se discute con más profundidad el escenario de este tipo de programa en Brasil.

40. Recalamos que, en el caso de la PNAD, "trabajador independiente" no es sinónimo de informal.

**Gráfico 30.** Tipo de empleo del jefe de hogar y proporción de los NNA que viven con cada uno y que no perciben el PBF (excl. a los empleados en el sector formal y empleadores)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

## 5.4 Los impactos proyectados de la PUH en Brasil

Tras el análisis distributivo se formuló una PUH cuyo presupuesto es igual al que actualmente se destina a las prestaciones analizadas anteriormente: el Programa Bolsa Família, el Salário-Família, el Abono Salarial y la deducción por niño en el Impuesto sobre la Renta.

**Tabla 25.** Presupuesto de la PUH

Programa	Hogares beneficiarios (miles)	Gasto mensual en prestaciones (millones)
Programa <i>Bolsa Família</i> (PBF)	13.275	BRL 2.386,1 (USD PPA 1.018,9)
<i>Salário-Família</i>	1.194	BRL 166,7 (USD PPA 71,2)
Abono Salarial	7.350	BRL 1.433,5 (USD PPA 612,1)
Deducción por niño en el Impuesto sobre la Renta de la Persona Física	2.829	BRL 363,3 (USD PPA 155,1)
Conjunto de programas actuales	22.921	BRL 4.349,6 (USD PPA 1.857,3)
Propuesta de PUH	31.472 a 36.836	BRL 4.349,6 (USD PPA 1.857,3)

Nota: Los datos corresponden al año de la encuesta de hogares (2019). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo. El número de hogares beneficiarios del conjunto de programas actuales refiere a los hogares que reciben al menos una de las prestaciones. Si el hogar recibe más de una prestación sólo se lo cuenta una vez.

Fuente: Elaboración propia.

Con este presupuesto se simulan los efectos de una PUH en varios escenarios de diseño de programas, descritos en la subsección sobre el modelo de la microsimulación. La composición de la PUH en estos escenarios se describe en la Tabla 26. Entre ellos, se describen a continuación los impactos correspondientes a tres escenarios.

**El análisis distributivo muestra que todos los escenarios presentan una prestación sustancialmente más progresiva que el actual conjunto de programas** (Gráfico 31, Gráfico 32, Gráfico 33 y Tabla 27). Esto se haría **sin aumentar el costo de las prestaciones otorgadas**, y garantizando la cobertura universal de las familias con niños a cargo.

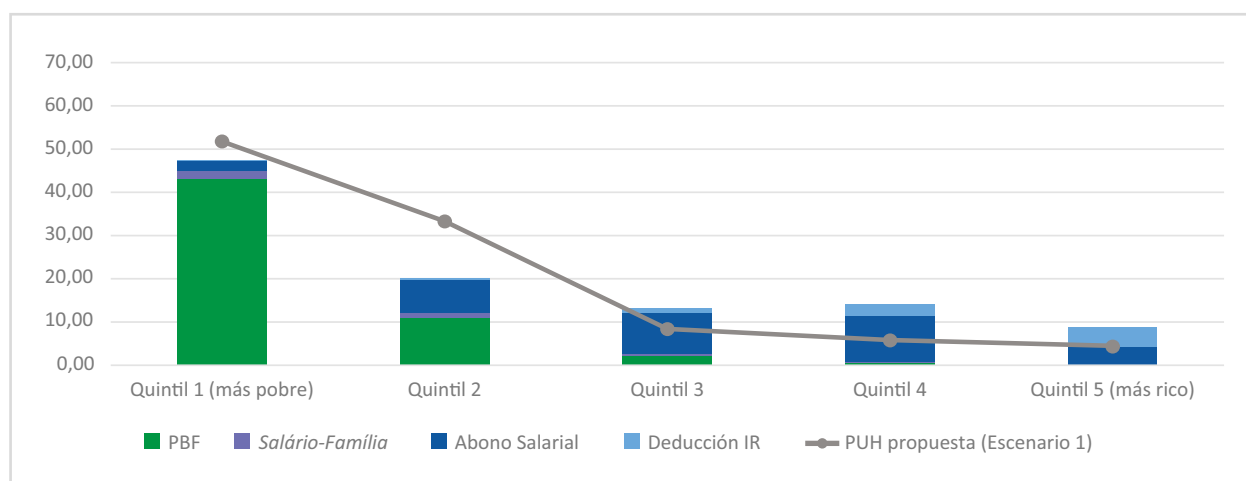
**Tabla 26. Escenarios de la microsimulación de la PUH brasileña**

Componente	Características del componente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Prestación básica para todos los hogares con niños a cargo	Monto mensual por NNA	BRL 35,13 (USD PPA 15,00)		BRL 23,42 (USD PPA 10,00)
	Hogares elegibles	31.472.329		
Suplemento para los hogares de bajos ingresos con niños a cargo	Monto máximo mensual por NNA	BRL 154,36 (USD PPA 65,91)	BRL 121,22 (USD PPA 51,76)	BRL 227,65 (USD PPA 97,21)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	Ingresos familiares per cápita ≤ BRL 465,00 (USD PPA 198,56)		Ingresos familiares per cápita ≤ BRL 270,55 BRL (USD PPA 115,53)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	Ingresos familiares per cápita entre BRL 465,00 (USD PPA 198,56) y BRL 773,71 (USD PPA 330,38)	Ingresos familiares per cápita entre BRL 465,00 (USD PPA 198,56) y BRL 707,43 (USD PPA 302,08)	Ingresos familiares per cápita entre BRL 270,55 (USD PPA 115,53) y BRL 725,85 (USD PPA 309,95)
Hogares elegibles	10.802.484 (monto máximo: 6.662.476)	10.048.107 (monto máximo: 6.662.476)	10.207.042 (monto máximo: 3.801.395)	
Prestación para hogares de bajos ingresos sin NNA a cargo	Monto máximo	–	BRL 156,35 (USD PPA 66,76)	–
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	–	Ingresos familiares per cápita ≤ BRL 465,00 (USD PPA 198,56)	–
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	–	Ingresos familiares per cápita entre BRL 465,00 (USD PPA 198,56) y BRL 777,69 (USD PPA 332,08)	–
	Hogares elegibles	–	5.363.321 (monto máximo: 2.473.508)	–
Visión general	Monto medio por hogar beneficiario (mensual)	BRL 138,20 (USD PPA 59,01)	BRL 118,08 (USD PPA 50,42)	BRL 138,21 (USD PPA 59,02)
	Hogares elegibles	31.472.329 (123.072.889 personas; NNA 50.791.377)	36.835.650 (135.567.334 personas; NNA 50.791.377)	31.472.329 (123.072.889 personas; NNA 50.791.377)

Nota: En el Escenario 3, la línea de corte de los ingresos familiares per cápita para recibir el monto máximo del suplemento es equivalente a la línea de pobreza internacional de USD PPA 3,20 diarios (en dólares de 2011). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

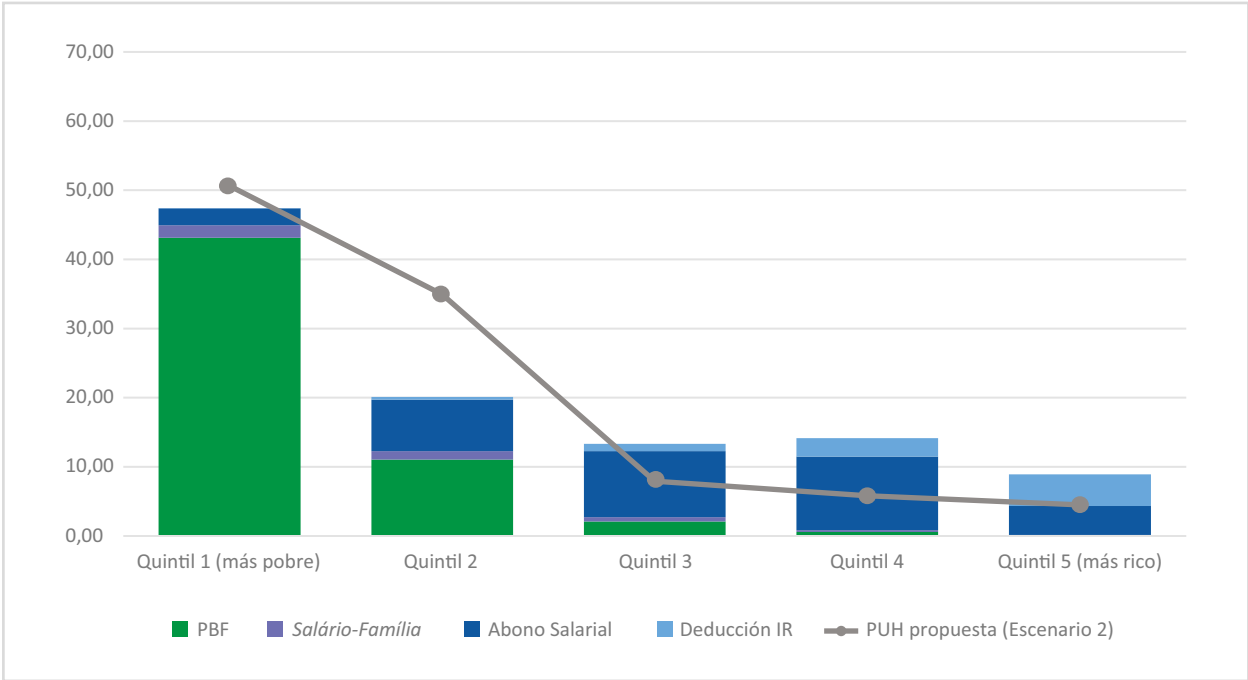
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 31. Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actuales y de la propuesta de una PUH (Escenario 1), según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia**



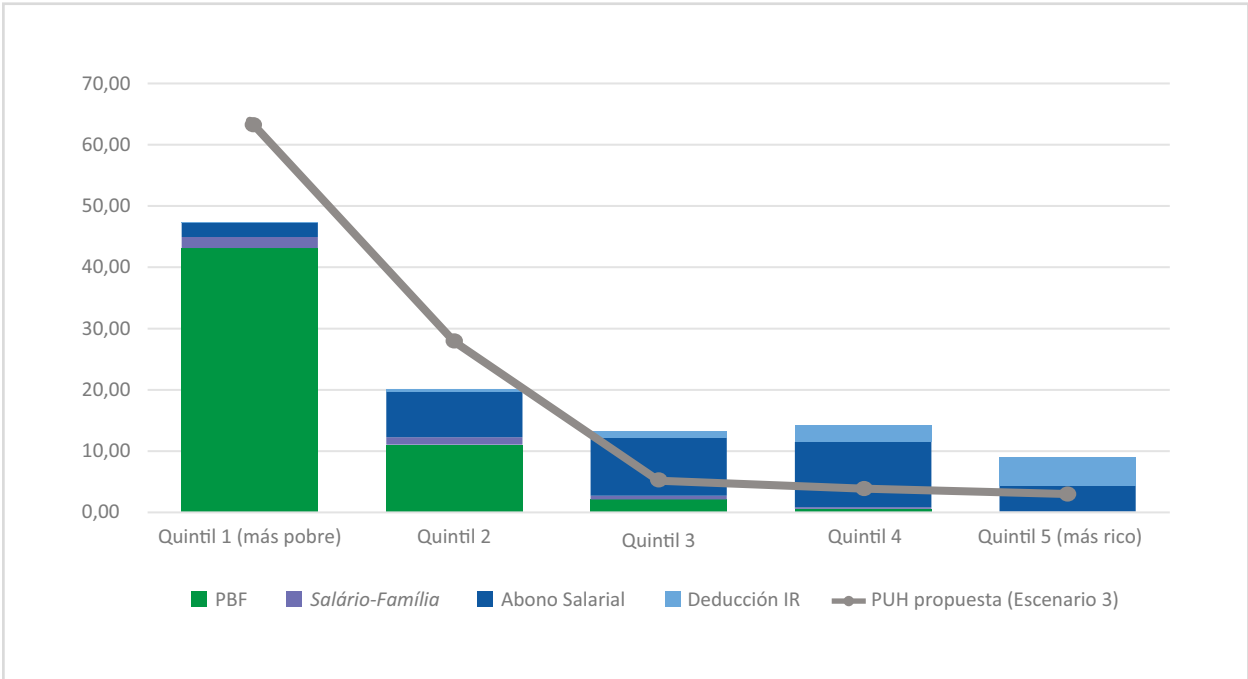
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares. Tabla 27: Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)

**Gráfico 32.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actuales y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares. Tabla 27: Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)

**Gráfico 33.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares. Tabla 27: Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)

**Tabla 27. Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)**

País	Conjunto de programas actuales	PUH (Escenarios)		
		1	2	3
BRA	-29,189	-44,855	-46,104	-52,523
Cambio*		-15,666	-16,915	-23,333

Notas: \*"Cambio" aquí se refiere a la diferencia entre cada escenario de implementación de la PUH y el estado actual (con los programas actualmente existentes). Valores negativos indican una mejora de la progresividad (una PUH más progresiva que el estado actual). Valores positivos indican un empeoramiento de la progresividad. / El coeficiente de concentración varía entre -100 y 100. Los valores negativos indican progresividad y los valores positivos indican regresividad. Cero indicaría neutralidad. Cuanto más negativo (más cerca de -100), más progresivo.

Fuente: Elaboración propia.

**El cambio distributivo que se simula también provoca un descenso de la pobreza total e infantil y de la brecha de pobreza (Tabla 28). Asimismo, se observa un descenso de la desigualdad infantil y un aumento de los ingresos familiares medios per cápita de los NNA.** La desigualdad total se reduce solo en el Escenario 3 (Tabla 29).

**Tabla 28. Impacto de la PUH en las medidas de pobreza**

Población	Pobreza (línea USD 5,50)		Brecha de pobreza media (línea USD 5,50)
	Total	Infantil	Total
Actualmente	26,01%	42,61%	BRL 58,25 (USD PPA 24,87)
PUH: Escenario 1	24,52%	39,08%	BRL 53,30 (USD PPA 22,76)
Cambio	-1,49 p.p.	-3,52 p.p.	- BRL 4,95 (- USD PPA 2,11)
PUH: Escenario 2	24,56%	40,04%	BRL 53,40 (USD PPA 22,80)
Cambio	-1,45 p.p.	-2,57 p.p.	- BRL 4,85 (- USD PPA 2,07)
PUH: Escenario 3	24,39%	38,65%	BRL 50,94 (USD PPA 21,75)
Cambio	-1,62 p.p.	-3,96 p.p.	- BRL 7,31 (- USD PPA 3,12)

Nota: La pobreza se expresa en porcentaje de la población (total o infantil). La línea de USD 5,50 es la línea de pobreza internacional del Banco Mundial para los países de ingresos medios-altos, equivalente a USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011). La brecha de pobreza media es el promedio entre las personas cuyos ingresos mensuales per cápita del hogar están por debajo de la línea de pobreza, es la distancia entre sus ingresos mensuales per cápita del hogar y esta línea. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 29. Impacto de la PUH en las medidas de desigualdad e ingresos**

Población	Desigualdad (índice Gini × 100)		Ingresos medios de los NNA
	Total	Infantil	Infantil
Actualmente	51,113	51,339	BRL 860,14 (USD PPA 367,29)
PUH: Escenario 1	51,151	50,287	BRL 901,82 (USD PPA 385,09)
Cambio	+0,038	-1,052	+ BRL 41,68 (+ USD PPA 17,80)
PUH: Escenario 2	51,141	50,872	BRL 895,68 (USD PPA 382,46)
Cambio	+0,028	-0,467	+ BRL 35,54 (+ USD PPA 15,17)
PUH: Escenario 3	51,020	49,753	BRL 902,90 (USD PPA 385,55)
Cambio	-0,093	-1,586	+ BRL 42,76 (+ USD PPA 18,26)

Nota: Los ingresos medios de los NNA es la media, sólo entre los NNA, de los ingresos mensuales per cápita del hogar. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

## 6. CHILE

### 6.1 El sistema de protección social para los NNA en Chile

**Tabla 30. Informaciones básicas sobre Chile, último año disponible**

Población total	18.952.038
Población infantil (0-18)	4.704.184
Trabajo informal (%)	27,8
Pobreza* total (%)	1,55
Pobreza infantil (%)	2,21
Índice de Gini	44,4
PIB per cápita**	14.896,454

Notas: \*Línea internacional de USD 3,20 al día. \*\*US\$ a precios actuales.

Fuente: Datos del Banco Mundial y OIT, y elaboración propia.

**Tabla 31. Informaciones principales sobre el Ingreso Ético Familiar (IEF)**

Año de inicio	2012
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Presupuesto anual	CLP 87.000.816.000 (USD 116.103.259)
Criterios de elegibilidad	Familias en extrema pobreza, o personas/familias que: tengan 65 años o más, vivan solas o con 1 persona, y estén en pobreza; estén en situación de calle; o sean un menor de edad cuyo adulto significativo se encuentra privado de libertad
Límites de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Línea de pobreza extrema: de CLP 117.750 (USD 157,14) (hogar unipersonal) a CLP 590.148 (USD 787,56) (hogar con 10 personas) mensuales</li> <li>Línea de pobreza (mayores de 65 años): de CLP 176.625 (USD 235,71) (hogar unipersonal) a 885.222 (USD 1.181,34) (hogar con 10 personas) mensuales</li> </ul>
Límite de niños por familia	Suplemento de Protección y Suplemento Base Familiar: una transferencia por familia
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suplemento Base Familiar: 85% de la brecha de ingresos mensuales y la línea de pobreza extrema</li> <li>Suplemento de Protección: de CLP 9.627 (USD 12,85) a CLP 18.400 (USD 24,55)</li> <li>Suplementos por Deberes: CLP 7.000 (USD 9,34) mensuales por cada suplemento</li> <li>Suplemento por Logro Escolar: de CLP 38.307 (USD 51,12) a CLP 63.842 (USD 85,20) anual</li> <li>Suplemento al Trabajo de la Mujer: desde CLP 1 (USD 0,001) a CLP 534.981 (USD 713,94) anual</li> </ul>
Corresponsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suplemento por Control Niño Sano: controles de salud (menores de 2 años) y acompañamiento psicosocial o sociolaboral</li> <li>Suplemento por Asistencia Escolar: asistencia escolar (85%) y acompañamiento psicosocial o sociolaboral</li> <li>Suplemento por Logro Escolar: Formar parte del 30% de mejor rendimiento académico de su promoción</li> <li>Suplemento al Trabajo de la Mujer: Trabajar como dependiente o independiente con cotizaciones al día</li> </ul>
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Cancelación de la prestación en caso de incumplimiento reiterado del compromiso de participación
Número de hogares beneficiarios estimado*	192.347
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	11,73%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los datos del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2017/18). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = CLP 749,34.

Fuente: Elaboración propia.



El sistema de protección social para la infancia en Chile se compone de una red de servicios y políticas contributivas y no contributivas para diferentes grupos socioeconómicos, incluyendo las prestaciones monetarias familiares, el programa de alimentación escolar y los programas de salud.

El Sistema Intersectorial de Protección Social se compone de Chile Crece Contigo<sup>41</sup> y del subsistema **Chile Seguridades y Oportunidades** (SSyOO), establecido por el **Ingreso Ético Familiar** en 2012 (Rubilar y Grau 2017). Este último se destina a las familias en situación de pobreza extrema y personas afectadas en condiciones de vulnerabilidad, y les brinda atención mediante un conjunto de programas de acompañamiento y transferencias monetarias. Sus prestaciones monetarias se organizan en torno a tres pilares: **dignidad**, las transferencias básicas no condicionadas; **deberes**, las transferencias monetarias condicionadas; y **logros**, las transferencias vinculadas a los resultados del esfuerzo de las familias (Tabla 31).

El **Subsidio Único Familiar (SUF)** es una transferencia monetaria no contributiva dirigida a las madres, padres o tutores de una familia que tenga como dependientes a NNA de hasta 18 años o personas con discapacidad de cualquier edad. Forma parte del Sistema de Prestaciones Familiares. La Tabla 32 muestra la información principal sobre este programa.

**Tabla 32. Informaciones principales sobre el Subsidio Único Familiar (SUF)**

Año de inicio	1981
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Instituto de Previsión Social
Presupuesto anual	CLP 312.712.853.000 (USD 417.317.710)
Criterios de elegibilidad	Menores de 18 años, personas con discapacidad, o con discapacidad intelectual que no sean beneficiarios de una pensión asistencial
Límites de ingreso	La familia debe estar entre los 60% más vulnerables de acuerdo con el Registro Social de Hogares y el niño no puede percibir renta superior a CLP 13.401 (USD 17,88) mensuales
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>CLP 13.401 (USD 17,88) por carga familiar</li> <li>CLP 26.802 (USD 35,77) por persona con discapacidad</li> </ul>
Corresponsabilidades	Menores y personas con discapacidad de cualquier edad: participar de los programas de salud para la atención infantil (hasta los 8 años). Niños mayores de 6 años: deben ser alumnos de la enseñanza, a menos que sean personas con discapacidad
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Derogación de la prestación
Número de hogares beneficiarios estimado*	822.480
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	42,07%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los datos del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2017/18). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = CLP 749,34.

Fuente: Elaboración propia.

Además del SUF, el Sistema de Prestaciones Familiares se compone de otras tres prestaciones: la Asignación Familiar, la Asignación Maternal y el Subsidio Maternal. Mientras que las dos últimas se dirigen a las trabajadoras embarazadas o en posparto, la **Asignación Familiar** entrega transferencias monetarias mensuales a una persona a cargo de un trabajador dependiente, de un pensionista afiliado a un régimen de seguridad social o de un trabajador autónomo (en este caso, la transferencia es anual). El monto de la prestación se calcula en función de los ingresos del trabajador, disminuyendo a medida que estos aumentan, y es incompatible con el SUF (Tabla 32).

41. Chile Crece Contigo es el subsistema de protección integral de la infancia del país y consiste en un conjunto de prestaciones universales y focalizadas en la salud, la educación y la asistencia social que acompañan al niño desde el embarazo hasta el primer ciclo de educación básica (alrededor de los nueve años) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2021).

**Tabla 33. Informaciones principales sobre la Asignación Familiar (AF)**

Año de inicio	1982
Tipo de prestación	Contributivo
Institución responsable	Instituto de Previsión Social
Presupuesto anual	CLP 26.981.670.000 (USD 36.007.246)
Criterios de elegibilidad	Cónyuges inválidos, mujeres embarazadas, hijos, nietos y bisnietos huérfanos o abandonados por padre y madre de hasta 18 años, hijos, hijos adoptados, hijastro, nietos y bisnietos huérfanos o abandonados por padre y madre de hasta 24 años si estudian, o de cualquier edad si inválidos, madres viudas, ascendientes mayores de 65 años, y trabajadoras embarazadas a cargo de trabajadores dependientes, independientes, pensionados, instituciones acreditadas en el cuidado de menores, personas naturales, pensionadas o cesantes que cuidan de menores por sentencia judicial y los subsidiados de cesantía
Límites de ingreso	Hasta CLP 779.882 (USD 1.040,76) (sueldo mensual del trabajador)
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	De CLP 2.599 (USD 3,47) a CLP 13.401 (USD 17,88), de acuerdo con el ingreso mensual
Corresponsabilidades	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	184.031
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	10,57%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los datos del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2017/18). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = CLP 749,34.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, Chile también garantiza una prestación fiscal que se dirige principalmente a los NNA. El **crédito tributario por gasto en educación** consiste en una reducción en el IRPF por los gastos educativos de los hijos de hasta el 25 por ciento cuando los padres tienen ingresos que no superan un determinado monto anual (Tabla 34) (Tromben y Podestá 2019).

**Tabla 34. Informaciones principales sobre el Crédito tributario por gasto en educación**

Año de inicio	2013
Tipo de prestación	Deducción en el impuesto
Institución responsable	Servicio de Impuestos Internos
Importe anual	CLP 40.696.200.000 (USD 54.309.392)
Criterios de elegibilidad	Padre o madre deben tener hijos menores de 25 años que cuenten con un certificado de matrícula emitido por una institución de enseñanza preescolar, básica, diferencial o media
Límites de ingreso	Hasta CLP 8.266.698 (USD 11.031,97) anuales por persona y suma anual total del padre y madre menor de 792 UF, o CLP 23.023.701 (USD 30.725,31)
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	CLP 10.666,58 (USD 14,23) mensuales (4,4 unidades de fomento por cada hijo anuales, o CLP 127.909 (USD 170,70))
Corresponsabilidades	Asistencia escolar mínima de 85%
Incumplimiento de las corresponsabilidades	No tiene derecho a la prestación
Número de hogares beneficiarios estimado*	405.393
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	18,43%

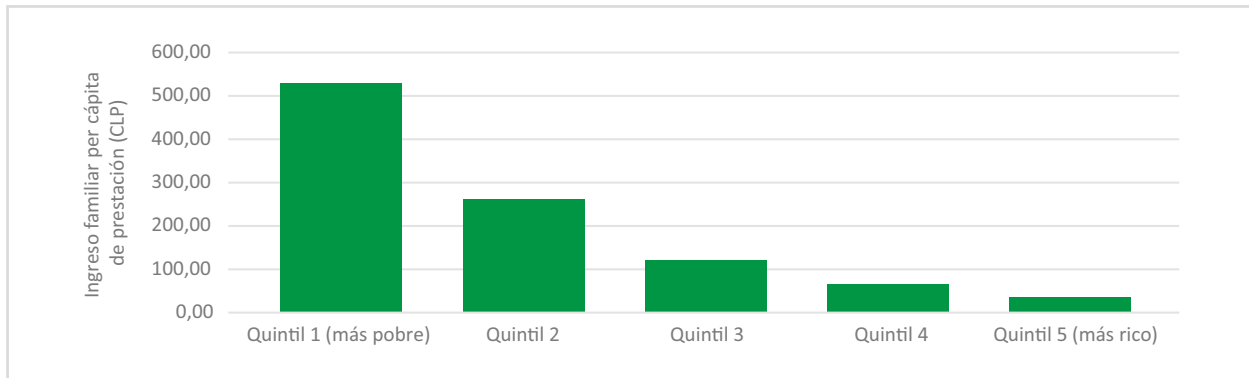
Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los datos del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2017/18). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = CLP 749,34.

Fuente: Elaboración propia.

## 6.2 La Protección Social a los NNA de Chile en números

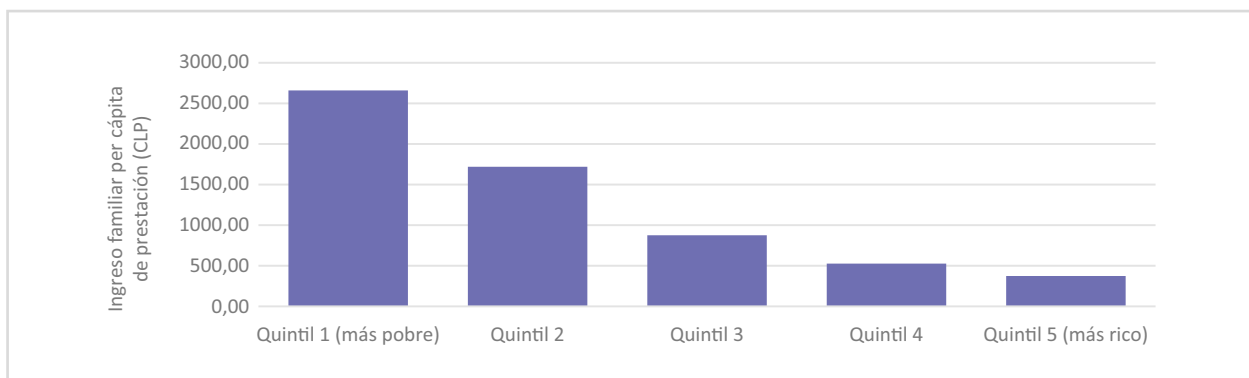
Entre las prestaciones abordadas en esta sección e incluidas en el análisis de microsimulación, sólo la deducción del impuesto sobre la renta no dirige más ingresos a los hogares más pobres.

**Gráfico 34.** Proporción de la distribución de la prestación del IEF según el nivel de ingreso familiar per cápita



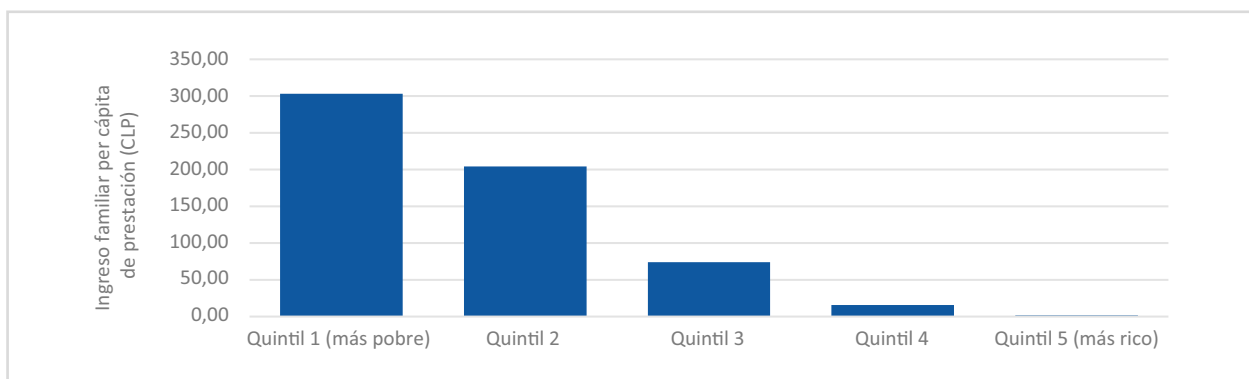
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 35.** Proporción de la distribución de la prestación del SUF según el nivel de ingreso familiar per cápita



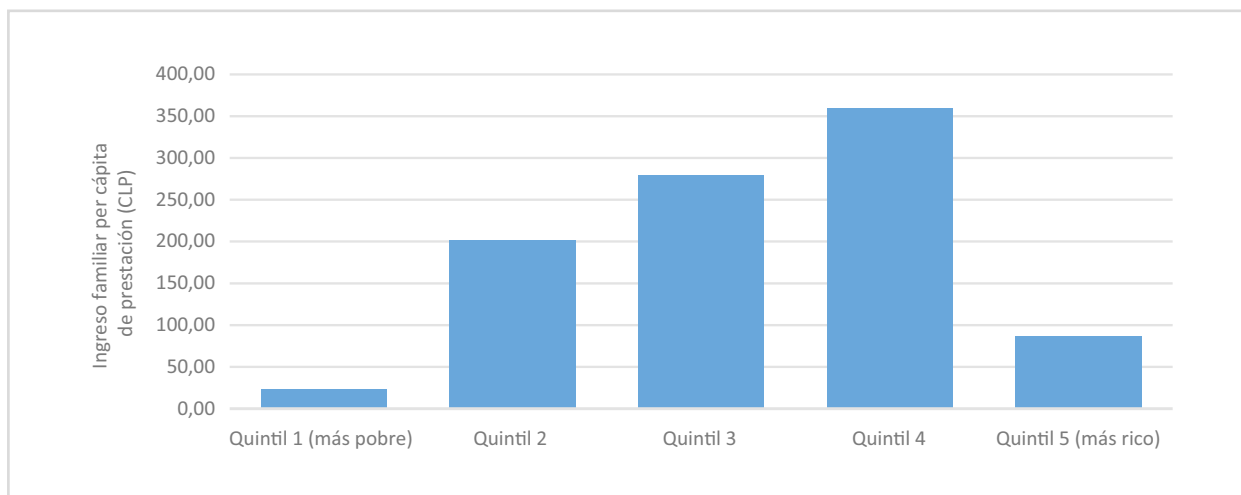
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 36.** Proporción de la distribución de la prestación de la Asignación Familiar según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

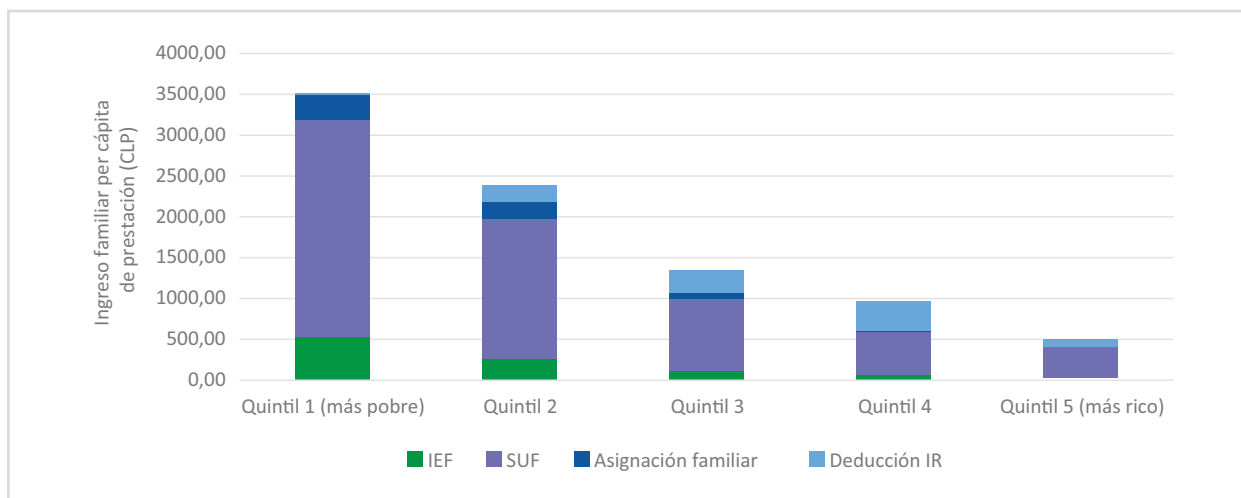
**Gráfico 37.** Proporción de la distribución de la prestación del Crédito tributario por gasto en educación según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Así, el país logra tener un sistema de protección social progresivo que dirige la mayor parte de las prestaciones a los NNA con menores ingresos.

**Gráfico 38.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura vigente según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

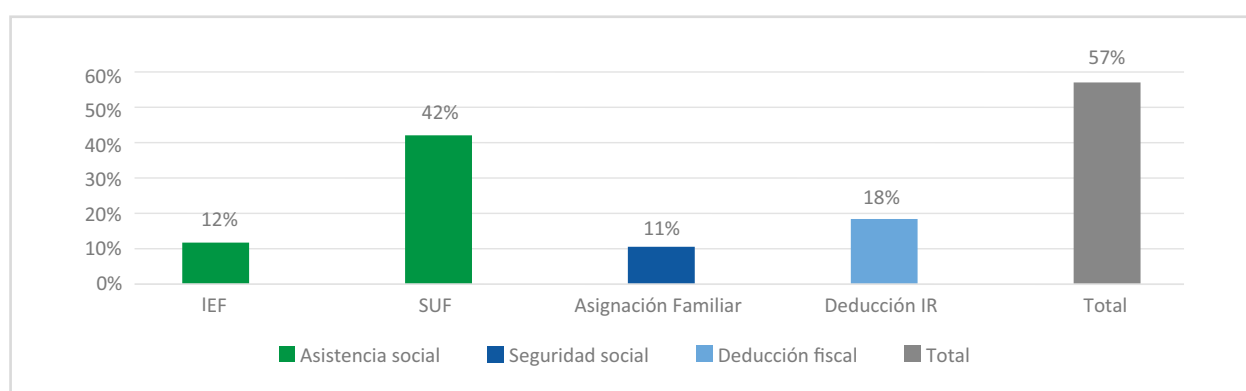
Sin embargo, aún existen vacíos en la cobertura de la población infantil, especialmente si se considera a los que conforman el Sistema Intersectorial de Protección Social. De ellos, sólo Chile Crece Contigo se dirige específicamente a los niños, pero no incluye ninguna prestación monetaria (Tassara 2015). En general, las transferencias monetarias en Chile se dirigen al hogar, siendo los beneficiarios directos los adultos (IEF y SUF), o directamente al contribuyente (Asignación Familiar y crédito tributario). Además, no todos los niños son atendidos por el sistema actual (Staab 2013). Por ejemplo, los niños de familias en extrema pobreza están cubiertos por el IEF; sin embargo, se trata de un programa de corta duración, que atiende a sus beneficiarios sólo durante dos años (Tassara 2015).

### 6.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Chile

En términos de **cobertura legal**, Chile cuenta con programas que, en su conjunto, cubren a los NNA de todas las situaciones socioeconómicas. La deducción fiscal presenta un tope máximo de ingresos que impide la cobertura de los niños más ricos, quienes están protegidos por los recursos de sus familias. Asimismo, todos los programas cubren a los NNA de todas las edades. Sin embargo, algunos grupos vulnerables no son explícitamente cubiertos por las prestaciones, como las mujeres lactantes, los NNA indígenas y los NNA migrantes.

Para Chile, el análisis de la cobertura efectiva se focaliza en el IEF, SUF y la AF.<sup>42</sup> Sin embargo, vale considerar brevemente las tasas de cobertura imputadas para todos los programas (Gráfico 39), donde vemos que el 43 por ciento de los NNA no percibe ninguna prestación. El programa no contributivo SUF constituye el programa más grande.

**Gráfico 39. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Chile**

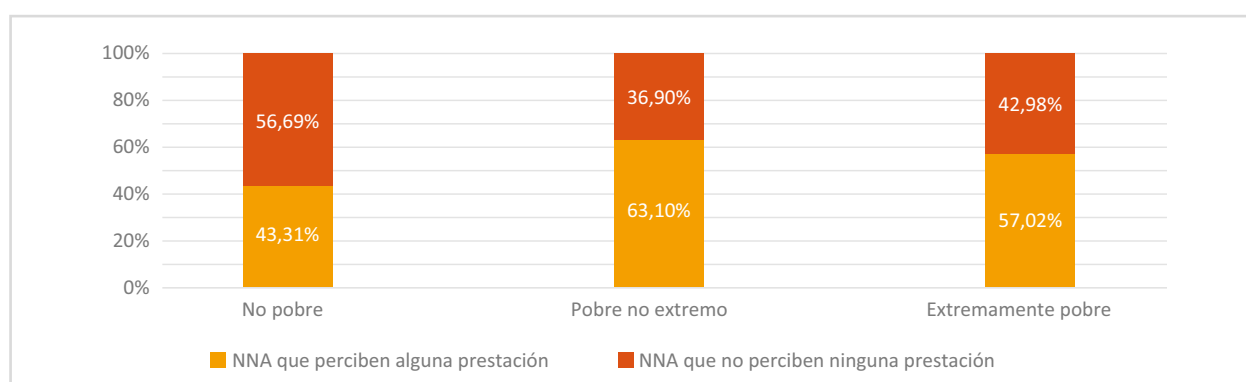


Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Nota: Los programas no son necesariamente excluyentes.

Analizando la proporción de los NNA por estatus socioeconómico que están excluidos de percibir el IEF, el SUF y la AF, se observa que **los más excluidos son los NNA no pobres, mientras los pobres no extremos son los menos excluidos** (Gráfico 40).

**Gráfico 40. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) del IEF, AF y SUF, por estatus socioeconómico en Chile**

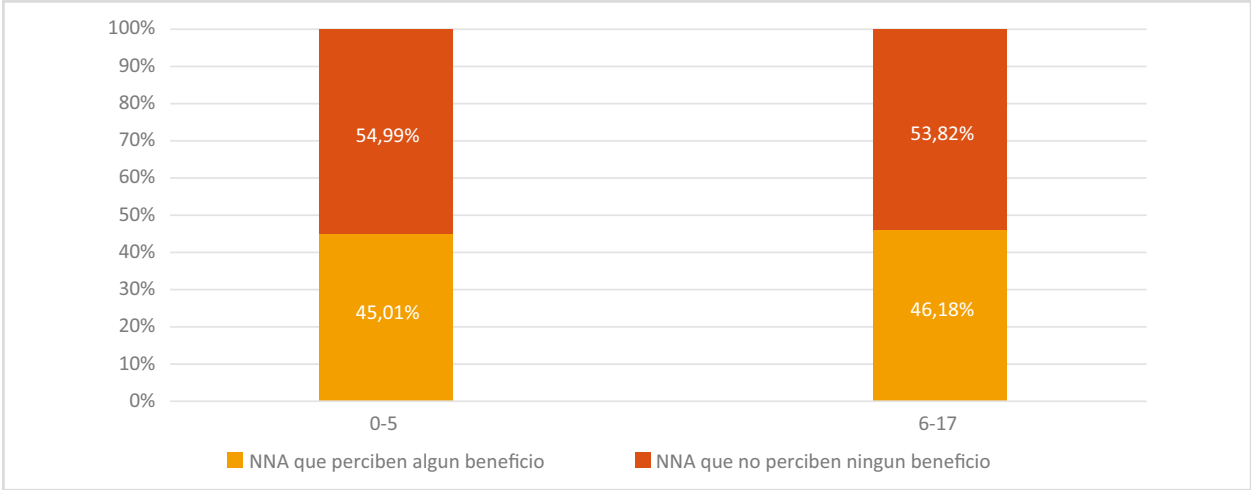


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

42. Los beneficiarios de la deducción fiscal fueron imputados.

En Chile, más del 54 por ciento de los dos grupos de edad de NNA no están cubiertos por estos tres programas (Gráfico 41). Sin embargo, si se considera la deducción fiscal (por medio de los datos imputados), el número de niños excluidos disminuye en una menor proporción a los niños en edad preescolar que de los mayores de 6 años. La deducción fiscal, por tanto, debe beneficiar principalmente a los NNA en edad escolar, ya que está vinculada a la asistencia a una institución de enseñanza.

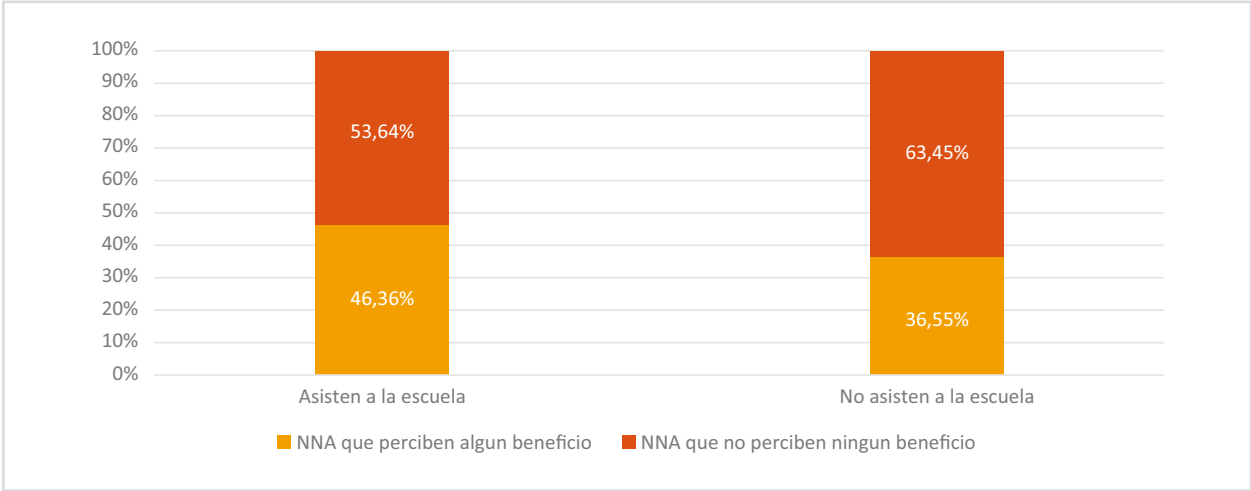
**Gráfico 41.** Proporción de los NNA por grupo de edad que están excluidos del IEF, SUF y AF



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

La gran mayoría de los NNA en edad escolar, sean ellos beneficiarios o no, asisten a la escuela. El 99 por ciento de estos niños que perciben alguna prestación asisten a la escuela, y el 98 por ciento de los niños excluidos también. Con todo, hay una mayor proporción de NNA excluidos entre los NNA de edad preescolar que no asisten a la escuela que entre los que asisten (Gráfico 42).

**Gráfico 42.** Proporción de los NNA excluidos entre los que van a la escuela y los que no van a la escuela

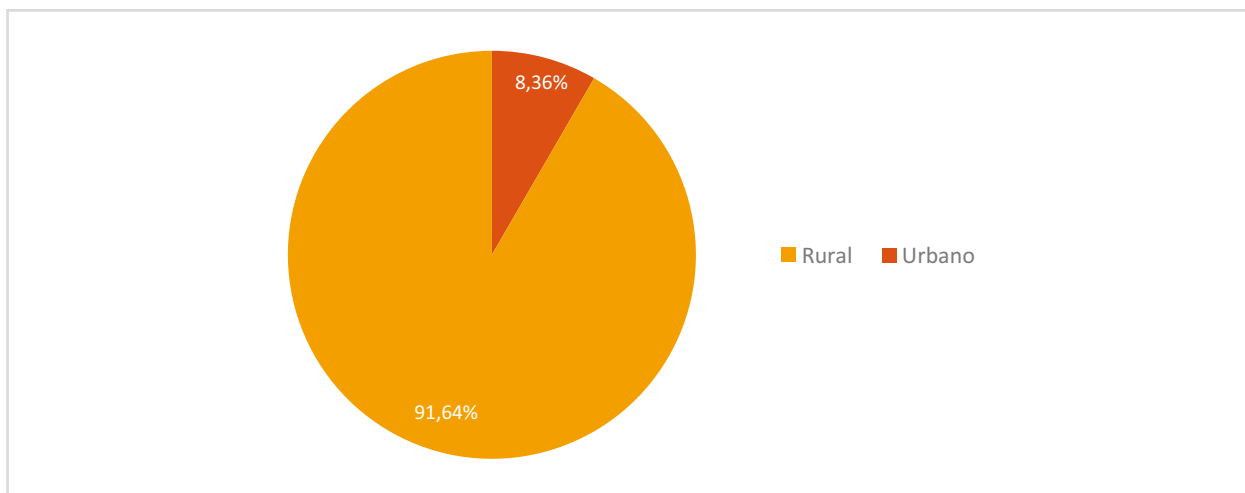


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

La mayoría de los NNA excluidos viven en las zonas urbanas (Gráfico 43), y solo el 38 por ciento de los NNA en zonas rurales no recibe ninguna prestación, frente al 56 por ciento de los NNA urbanos. Entre los NNA pobres o

extremadamente pobres, el 41,25 por ciento de los NNA pobres urbanos no perciben ninguna prestación, comparado con el 28,09 por ciento de los NNA rurales en el mismo grupo socioeconómico. **Así, se observa una exclusión preocupante de los NNA pobres urbanos en Chile.**

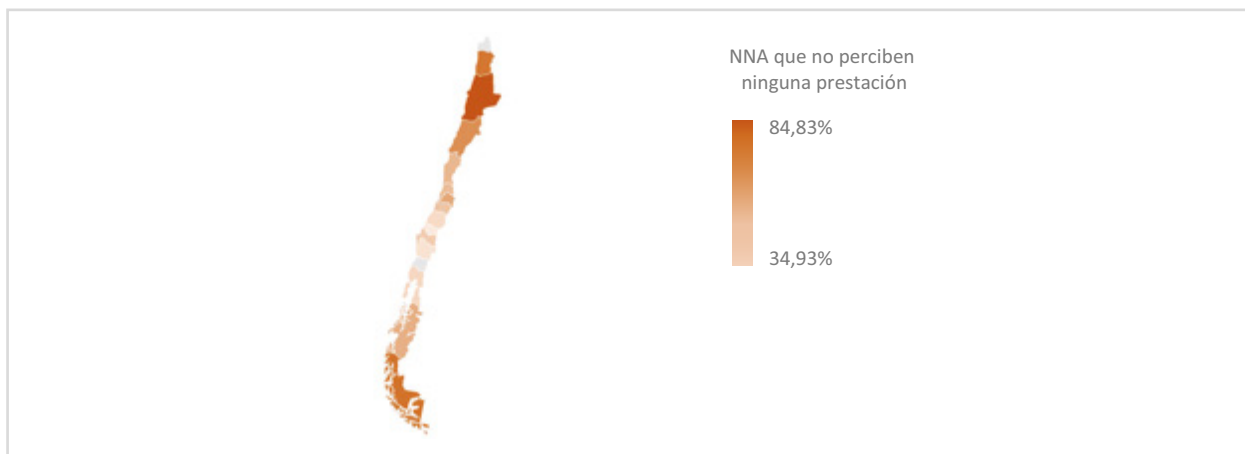
**Gráfico 43. Ubicación de los NNA excluidos en Chile**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

En términos absolutos, la mayoría de los NNA excluidos viven en la región metropolitana de Santiago (45 por ciento). La mayoría de los NNA beneficiarios también vive en Santiago, pero en una proporción menor – 37 por ciento. La concentración de ambos grupos de NNA en esta región se da debido a que ésta es la más poblada del país, donde vive el 41 por ciento de todos los NNA. La diferencia de 8 puntos porcentuales entre los NNA beneficiarios y los excluidos se debe a que el 59 por ciento de los NNA que viven allí no tienen acceso a las prestaciones monetarias. Otras regiones que también excluyen a más del 50 por ciento de los NNA son Valparaíso, Coquimbo, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Arica y Parinacota y Atacama, Tarapacá, Magallanes y Antártica Chilena, y Antofagasta (85 por ciento). De estas, solo Coquimbo tiene una incidencia de la pobreza por encima de la tasa de incidencia del país (Ministerio de Desarrollo Social 2018). Eso muestra que los NNA más excluidos son los que viven en estados menos pobres, debido a la exclusión de la deducción fiscal de este análisis.

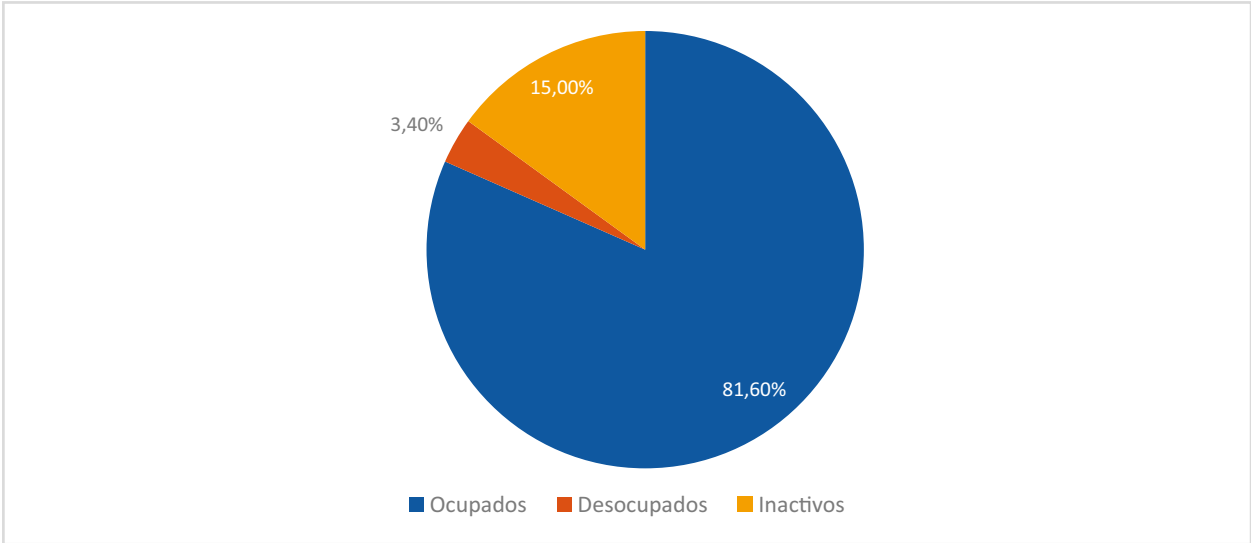
**Gráfico 44. Proporción de NNA excluidos en cada región de Chile**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

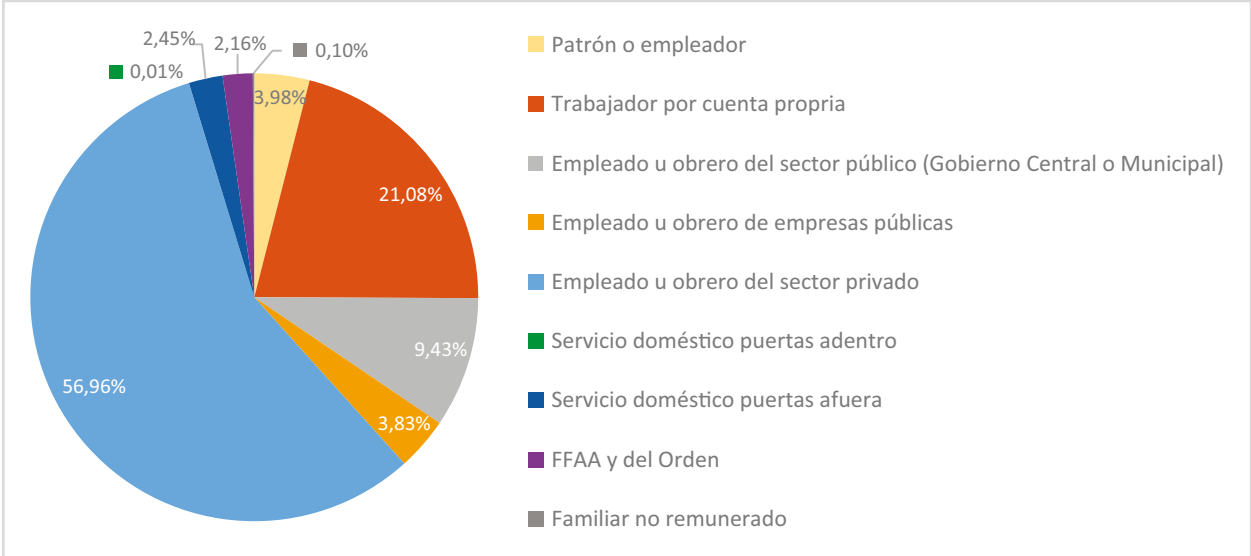
La mayoría de los NNA excluidos vive en hogares con jefes de hogar ocupados (Gráfico 45). Esto se debe a que las prestaciones analizadas se dirigen a los NNA más pobres, que suelen vivir en hogares con jefes inactivos o desocupados. Sin embargo, entre los NNA que viven en hogares con jefes ocupados, se ve que más de la mitad no percibe ninguna prestación. Lo mismo ocurre entre los que viven con padres desocupados e inactivos. Eso indica que la mayoría de los NNA, independientemente de la situación laboral en la que se encuentra el jefe de su hogar, suelen estar excluidos. Con todo, esto resulta, probablemente, de la exclusión de la deducción fiscal del análisis, ya que, si se considera la proporción de NNA excluidos entre los diferentes grupos de acuerdo a la situación laboral del jefe de hogar solo para los dos quintiles de menores ingresos, se ve que la mayoría de estos niños reciben alguna prestación. Este hallazgo, no obstante, sigue siendo preocupante, ya que **más del 40 por ciento de los NNA pobres en hogares desocupados e inactivos no tendrían acceso a las prestaciones.**

**Gráfico 45. NNA excluidos según la situación laboral del jefe de su hogar**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

**Gráfico 46. NNA excluidos por tipo de trabajo que hace el jefe de su hogar**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.



Entre los NNA excluidos, la mayoría vive en hogares donde el jefe es un empleado u obrero del sector privado (Gráfico 46). Sin embargo, **casi un cuarto de los NNA excluidos vive con trabajadores por cuenta propia,<sup>43</sup> que suelen ser más vulnerables a los riesgos, ya que pueden ser informales y suelen no tener acceso a la seguridad social.** La mayoría de los NNA que viven con trabajadores asalariados o patrones suelen no percibir ninguna prestación. Esto ocurre con NNA que viven con patrones o empleadores (81 por ciento de ellos no tienen acceso a la prestación), empleados u obreros del sector público, privado y de empresas públicas (64, 54 y 70 por ciento, respectivamente), y de fuerzas armadas (77 por ciento). La mayoría de estos trabajadores no están en situación de pobreza y suelen tener ingresos más altos que los topes de los programas aquí analizados.

Sin embargo, entre los NNA que viven con los trabajadores por cuenta propia, el 50 por ciento no percibe una prestación, y entre los que viven con familiares no remunerados, el 66 por ciento tampoco. **Así, existe una brecha en la cobertura de NNA vulnerables del *missing middle*, es decir, los dependientes de los hogares marginalmente no pobres, así como los trabajadores independientes y no pagos.** Considerando la existencia de esta brecha, y de la gran proporción de exclusión de los NNA urbanos, una expansión de la cobertura de los PTM vigentes en el país podría lograr cubrir a estos grupos de niños, ayudando a protegerlos de la pobreza y otros riesgos. Los impactos que la expansión de la cobertura mediante la implementación de una PUH podría generar también sobre la pobreza y la desigualdad, se describen a continuación.

## 6.4 Los impactos proyectados de la PUH en Chile

Tras el análisis distributivo, se formuló una PUH cuyo presupuesto es igual al que actualmente se destina a las prestaciones analizadas anteriormente: el IEF, el SUF, las AF y el crédito tributario para gastos en educación.

**Tabla 35. Presupuesto de la PUH**

Programa	Hogares beneficiarios (miles)	Gasto mensual en prestaciones (millones)
Ingreso Ético Familiar (IEF)	192	CLP 3.748,1 (USD PPA 8,3)
Subsidio Único Familiar (SUF)	822	CLP 22.789,0 (USD PPA 50,2)
Asignación Familiar	184	CLP 2.214,2 (USD PPA 4,9)
Crédito tributario para gastos en educación con dependientes	405	CLP 3.523,7 (USD PPA 7,8)
Conjunto de programas actuales	1.242	CLP 32.275,0 (USD PPA 71,1)
Propuesta de PUH	2.627 a 2.750	CLP 32.275,0 (USD 71,1)

Nota: Los datos corresponden al año de la encuesta de hogares (2017/18). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo. El número de hogares beneficiarios del conjunto de programas actuales refiere a los hogares que reciben al menos una de las prestaciones. Si el hogar recibe más de una prestación sólo se lo cuenta una vez.

Fuente: Elaboración propia.

Con este presupuesto, se simulan los efectos de una PUH en varios escenarios de diseño de programas, descritos en la subsección sobre el modelo de la microsimulación. La composición de la PUH en estos escenarios se describe en el Tabla 36. Entre ellos, se presentan a continuación los impactos correspondientes a tres escenarios.

43. La variable en cuestión señala que son trabajadores independientes, no necesariamente informales.

**Tabla 36. Escenarios de la microsimulación de la PUH chilena**

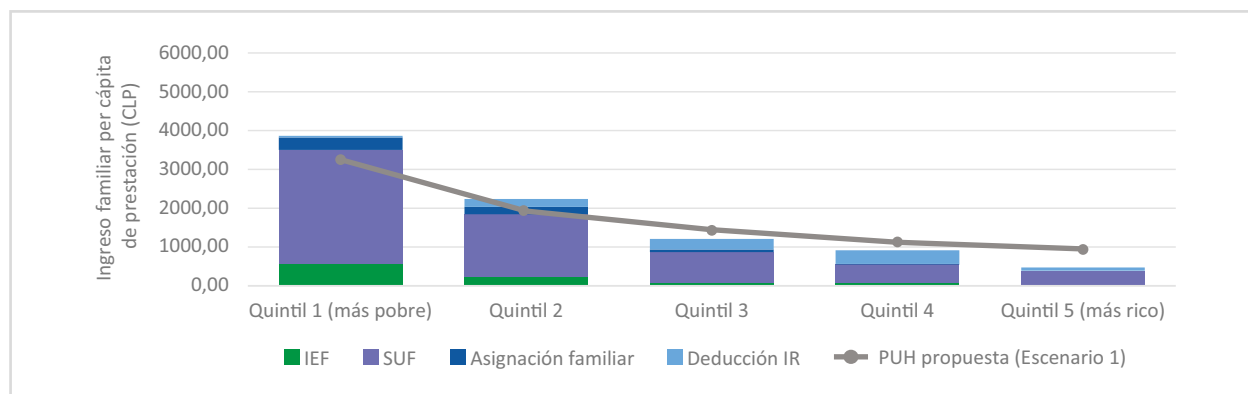
Componente	Características del componente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Prestación básica para todos los hogares con niños a cargo	Monto mensual por NNA	CLP 6.806,60 (USD PPA 15,00)		CLP 4.537,73 (USD PPA 10,00)
	Hogares elegibles	2.626.798		
Suplemento para los hogares de bajos ingresos con niños a cargo	Monto máximo mensual por NNA	CLP 7.211,46 (USD PPP 15,89)	CLP 5.336,35 (USD PPA 11,76)	CLP 33.207,12 (USD PPA 73,18)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	Ingresos familiares per cápita ≤ CLP 88.866,61 (USD PPA 195,84)		Ingresos familiares per cápita ≤ CLP 51.704,21 (USD PPA 113,94)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	Ingresos familiares per cápita entre CLP 88.866,61 (USD PPA 195,84) y CLP 103.289,54 (USD PPA 227,62)	Ingresos familiares per cápita entre CLP 88.866,61 (USD PPA 195,84) y CLP 99.539,32 (USD PPA 219,36)	Ingresos familiares per cápita entre CLP 51.704,21 (USD PPA 113,94) y CLP 118.118,45 (USD PPA 260,30)
	Hogares elegibles	222.410 (monto máximo: 148.763)	198.988 (monto máximo: 148.763)	297.473 (monto máximo: 40.222)
Prestación para hogares de bajos ingresos sin NNA a cargo	Monto máximo	–	CLP 12.142,95 (USD PPA 26,76)	CLP 37.744,85 (USD PPA 83,18)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	–	Ingresos familiares per cápita ≤ CLP 88.866,61 (USD PPA 195,84)	Ingresos familiares per cápita ≤ CLP 51.704,21 (USD PPA 113,94)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	–	Ingresos familiares per cápita entre CLP 88.866,61 (USD PPA 195,84) y CLP 113.152,51 (USD PPA 249,36)	Ingresos familiares per cápita entre CLP 51.704,21 (USD PPA 113,94) y CLP 127.193,91 (USD PPA 280,30)
	Hogares elegibles	–	94.250 (monto máximo: 48.962)	123.444 (monto máximo: 19.934)
Visión general	Monto medio por hogar beneficiario (mensual)	CLP 12.287,41 (USD PPA 27,08)	CLP 11.861,24 (USD PPA 26,14)	CLP 11.735,50 (USD PPA 25,86)
	Hogares elegibles	2.626.798 (11.000.460 personas; NNA: 4.323.759)	2.721.048 (11.248.559 personas; NNA: 4.323.759)	2.750.242 (11.325.651 personas; NNA: 4.323.759).

Nota: En el Escenario 3, la línea de corte de los ingresos per cápita de los hogares para recibir el monto máximo del suplemento y de la prestación para los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo es equivalente a la línea de pobreza internacional de USD PPA 3,20 diarios (en dólares de 2011). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

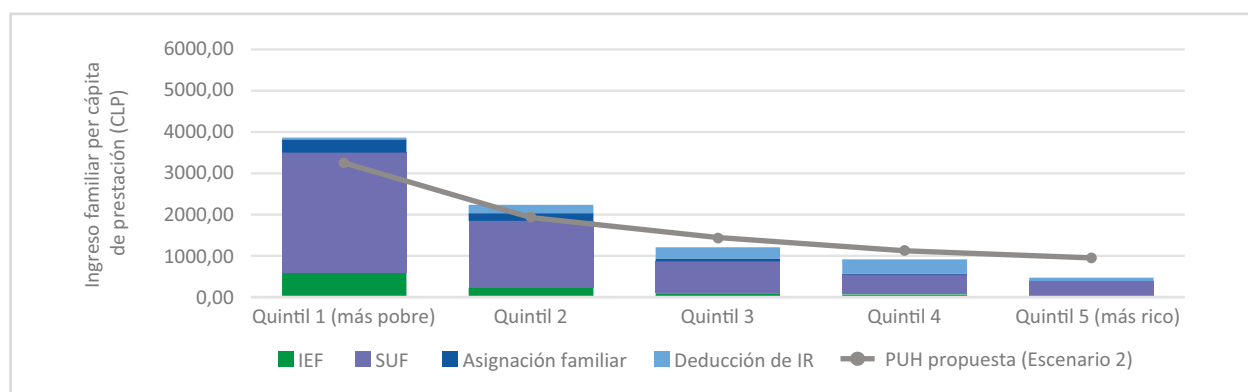
**El análisis distributivo muestra que apenas el tercer escenario logra aumentar la progresividad de las prestaciones chilenas (los escenarios 1 y 2 resultan en una mayor regresividad), sin aumentar el costo de las prestaciones proporcionadas, al tiempo que se seguiría garantizando la cobertura universal de las familias con niños a cargo (Gráfico 47, Gráfico 48, Gráfico 49 y Tabla 37).**

**Gráfico 47.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



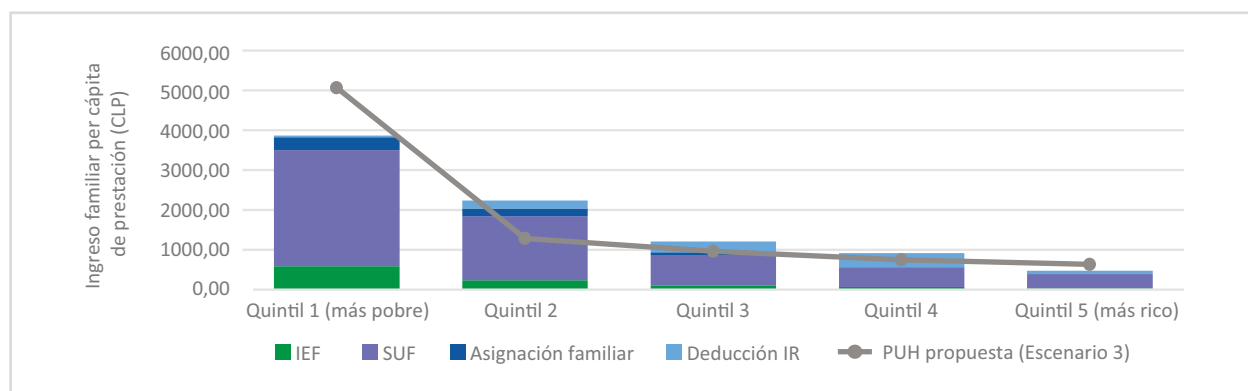
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 48.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 49.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Tabla 37. Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)**

País	Conjunto de programas actuales	PUH (Escenarios)		
		1	2	3
CHL	-35,329	-25,955	-26,024	-46,561
Cambio*		9,374	9,304	-11,233

Notas: \* "Cambio" aquí se refiere a la diferencia entre cada escenario de implementación de la PUH y el estado actual (con los programas actualmente existentes). Valores negativos indican una mejora de la progresividad (PUH más progresiva que el estado actual). Valores positivos indican un empeoramiento de la progresividad. / El coeficiente de concentración varía entre -100 y 100. Los valores negativos indican progresividad y los valores positivos indican regresividad. Cero indicaría neutralidad. Cuanto más negativo (más cerca de -100), más progresivo.

Fuente: Elaboración propia.

El cambio distributivo que se simula también provoca un descenso de la brecha de pobreza. El efecto sobre la pobreza total y la pobreza infantil es más ambiguo y depende del escenario analizado y de la línea de pobreza utilizada en el cálculo (Tabla 37). El impacto sobre la desigualdad y los ingresos familiares medios per cápita de los NNA es igualmente ambiguo, pero también se señala que el Escenario 3 logra una reducción en todas las métricas de pobreza y desigualdad usando la línea de pobreza internacional como métrica, así como genera un aumento de los ingresos medios de los NNA (Tabla 38).

**Tabla 38. Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza**

Población	Pobreza (línea USD 5,50)		Pobreza (línea nacional)		Brecha media de pobreza (línea USD 5,50)	Brecha media de pobreza (línea nacional)
	Total	Infantil	Total	Infantil	Total	Total
	Actualmente	7,47%	11,77%	28,42%	41,76%	CLP 2.091,71 (USD PPA 4,61)
PUH: Escenario 1	7,42%	11,98%	28,41%	42,00%	CLP 2.003,17 (USD PPA 4,41)	CLP 14.244,93 (USD PPA 31,39)
Cambio	-0,04 p.p.	+0,22 p.p.	-0,01 p.p.	+0,24 p.p.	- CLP 88,54 (- USD PPA 0,20)	- CLP 49,29 (- USD PPA 0,11)
PUH: Escenario 2	7,40%	12,11%	28,41%	42,00%	CLP 2.000,25 (USD PPA 4,41)	CLP 14.245,01 (USD PPA 31,39)
Cambio	-0,07 p.p.	+0,34 p.p.	-0,01 p.p.	+0,24 p.p.	- CLP 91,46 (- USD PPA 0,20)	- CLP 49,21 (- USD PPA 0,11)
PUH: Escenario 3	6,88%	11,09%	28,64%	42,41%	CLP 1.710,66 (USD PPA 3,77)	CLP 13.939,35 (USD PPA 30,72)
Cambio	-0,58 p.p.	-0,68 p.p.	+0,22 p.p.	+0,65 p.p.	- CLP 381,05 (- USD PPA 0,84)	- CLP 354,87 (- USD PPA 0,78)

Nota: La pobreza se expresa en porcentaje de la población (total o infantil). La línea de USD 5,50 es la línea de pobreza internacional del Banco Mundial para los países de ingresos medios-altos, equivalente a USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011). La brecha de pobreza media es el promedio entre las personas cuyos ingresos mensuales per cápita del hogar están por debajo de la línea de pobreza, y resulta de la distancia entre sus ingresos mensuales per cápita del hogar y esta línea. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 39. Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos**

Población	Desigualdad (índice Gini × 100)		Ingresos medios de los NNA
	Total	Infantil	Infantil
Actualmente	46,173	44,790	CLP 269.222,40 (USD PPA 593,30)
PUH: Escenario 1	46,176	44,983	CLP 269.224,40 (USD PPA 593,30)
Cambio	+0,003	+0,193	+ CLP 2,00 (+ USD PPA 0,00)
PUH: Escenario 2	46,176	45,029	CLP 269.125,24 (USD PPA 593,08)
Cambio	+0,003	+0,239	- CLP 97,16 (- USD PPA 0,21)
PUH: Escenario 3	46,072	44,746	CLP 269.109,52 (USD PPA 593,05)
Cambio	-0,101	-0,044	- CLP 112,88 (- USD PPA 0,25)

Nota: Los ingresos medios de los NNA es la media, sólo entre los NNA de los ingresos mensuales per cápita del hogar. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

## 7. COLOMBIA

### 7.1 El sistema de protección social para los niños en Colombia

**Tabla 40.** Informaciones básicas sobre Colombia, último año disponible

Población total	50.339.443
Población infantil (0-18)	14.821.781
Trabajo informal (%)	57,3
Pobreza* total (%)	12,81
Pobreza infantil (%)	15,05
Índice de Gini	51,3
PIB per cápita**	6.428,676

Notas: \*Línea internacional de USD 3,20 al día. / \*\*US\$ a precios actuales.

Fuente: Datos del Banco Mundial y OIT, y elaboración propia.

La Constitución de 1991 de Colombia introdujo el concepto de Estado Social de Derecho, estableciendo derechos económicos, sociales y culturales a grupos sociales como la familia, los hombres, las mujeres, los mayores, los niños, los adolescentes y otros (Tejedor 2011). La Ley 789/2002 definió el sistema de protección social colombiano, estructurándolo en torno a cinco componentes: el Sistema General de Seguridad Social Integral, que garantiza derechos en salud, pensiones, trabajo y atención a la tercera edad; el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de programas asistenciales; el Sistema de Protección Laboral; el Sistema de Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y el Sistema de Compensación Familiar, que incluye los servicios de las cajas de compensación familiar (Acosta, Forero, y Pardo 2015; Rosero 2013).

Entre los programas que proporcionan transferencias monetarias a las familias, uno de los más importantes es **Más Familias en Acción (MFA)**, un PTMC dirigido a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad en Colombia con al menos un miembro menor de 18 años (Medellín y Prada 2015). El programa comprende dos tipos de transferencias para familias pobres y extremadamente pobres, destinadas a fomentar la salud y la educación de los niños de las familias beneficiarias. La prestación de incentivo sanitario se limita a una por familia para todos los niños menores de seis años, y se concede cada seis meses. El incentivo educativo es individual y se paga cinco veces por año por cada hijo de entre cuatro y 18 años que estudie y asista al menos al 80% de las clases. Los jóvenes de 18 a 20 años también son elegibles, siempre que estén cursando al menos el 10º o el 11º grado. La Tabla 40 muestra las informaciones principales sobre este programa.

Junto con el MFA, se creó el **Más Jóvenes en Acción (MJA)** en 2002. Este programa busca beneficiar a las personas entre los 15 y 24 años que estén desempleadas, en situación de desplazamiento forzado y que pertenezcan a los niveles uno y dos del SISBEN. Los participantes asisten a una formación laboral para aumentar sus posibilidades de inserción laboral y social y reciben una ayuda económica diaria (Rosero 2013). La transferencia monetaria se paga trimestralmente al estudiante desde una institución de educación superior asociada o bimensualmente.

A lo largo de los años, el número de individuos beneficiarios del programa ha aumentado. Según datos de la CEPAL (s/f), el número de personas cubiertas pasó de 2.000 a 194.395 entre 2012 y 2016. Abajo (Tabla 41) están resumidas las informaciones principales sobre el programa.

**Tabla 41. Informaciones principales sobre el Más Familias en Acción**

Año de inicio	2001
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Departamento para la Prosperidad Social
Presupuesto anual	COP 1.868.355.596.601 (USD 493.692.768)
Criterios de elegibilidad	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema, víctimas de desplazamiento forzado, indígenas o afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema con NNA menores de 18 años.
Límites de ingreso	La familia debe estar en el nivel I del SISBEN. <sup>44</sup>
Límite de niños por familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo de salud: 1 por familia</li> <li>• Incentivo de educación: 3 hijos por hogar</li> </ul>
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Incentivo de salud</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos Municipales 1, 2 y 3: COP 74.750 (USD 19,75) mensuales</li> <li>• Grupo Municipal 4: COP 87.175 (USD 23,04) mensuales</li> </ul> </li> <li>• <b>Incentivo de educación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo Municipal 1: de COP 31.150 (USD 8,23) [grados 6-8] a COP 56.075 (USD 14,82) [grado 11] mensuales</li> <li>• Grupo Municipal 2: de COP 12.500 (USD 3,30) [grados 1-5] a COP 56.075 (USD 14,82) [grado 11] mensuales</li> <li>• Grupo Municipal 3: de COP 18.750 (USD 4,95) [grados 1-5] a COP 62.275 (USD 16,46) [grado 11] mensuales</li> <li>• Grupo Municipal 4: de COP 18.750 (USD 4,95) [grados 1-5] a COP 68.252 (USD 18,03) [grado 11] mensuales</li> </ul> </li> </ul>
Corresponsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miembros de la familia: Asistencia a los espacios de encuentro y capacitación y a las jornadas de atención</li> <li>• Incentivo de salud: Citas de control de crecimiento y desarrollo (menores de la familia)</li> <li>• Incentivo de educación (menores): Asistencia escolar (80%). No reprobar más de 2 años escolares</li> </ul>
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Suspensión de la prestación (3 incumplimientos continuos o 4 discontinuos en 1 año)
Número de hogares beneficiarios estimado*	2.395.864
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	39,43%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son los del último año disponible para todas las prestaciones de Colombia (2018). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = COP 3.784,45.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 42. Informaciones principales sobre el Más Jóvenes en Acción (MJA)**

Año de inicio	2001
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Departamento para la Prosperidad Social
Presupuesto anual	COP 224.572.600.000 (USD 59.340.882)
Criterios de elegibilidad	Jóvenes bachilleres entre los 14 y 28 años que no cuentan con título profesional universitario, y están en el registro administrativo del Familias en Acción, Red UNIDOS, SISBEN, RUV, listados censales indígenas o ICBF
Límites de ingreso	La familia debe estar en el nivel I y II del SISBEN
Límite de niños por familia	No hay límite.
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENA: COP 400.000 bimensuales</li> <li>• IES</li> <li>• COP 400.000 al final del período académico</li> <li>• COP 400.000 y COP 200.000, de manera simultánea dos veces en el año</li> </ul>
Corresponsabilidades	Participar del Curso de Formación Laboral y de Habilidades para la Vida
Incumplimiento de las corresponsabilidades	No puede permanecer en el programa
Número de hogares beneficiarios estimado*	169.254
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	0,56%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son los del último año disponible para todas las prestaciones de Colombia (2018). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = COP 3.784,45.

Fuente: Elaboración propia.

44. El SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) se utiliza para identificar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta se asigne a quienes más lo necesitan. El Sistema clasifica a la población a través de un puntaje, de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas (Departamento Nacional de Planeación s/f). Hay tres niveles en el SISBEN: los hogares más vulnerables se encuentran en el uno, y los menos en el tres.

Por último, los niños también están amparados por la **Deducción por dependiente del Impuesto sobre la Renta** de Colombia, una deducción de hasta el 10 por ciento de los ingresos brutos del contribuyente para los hijos de hasta 18 años, de 18 a 23 años que estén estudiando y mayores de 23 que sean dependientes por factores físicos o psicológicos. El cónyuge o pareja y el hermano a cargo también se consideran para esta deducción (Tabla 42) (Tromben y Podestá 2019).

**Tabla 43. Resumen de la Deducción por dependiente**

Año de inicio	1989
Tipo de prestación	Deducción del impuesto
Institución responsable	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Presupuesto anual	
Criterios de elegibilidad	Hijos del contribuyente de hasta 18 años, o 23 si estudian, o mayores de 18 años si son dependientes por factores físicos o psicológicos; cónyuge o compañero permanente, o padres y hermanos dependientes
Límites de ingreso	La persona que paga el impuesto debe tener ingresos desde COP 46.418.000 (USD 12.265,45) anuales (valor de ingreso mínimo imponible, correspondiente a 1400 UVT)
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifa Marginal de 19%: de COP 73.495,17 (USD 19,42) a COP 89.244,90 (USD 23,58) mensuales</li> <li>Tarifa Marginal de 28%: de COP 131.518,80 (USD 34,75) a COP 297.080 (USD 78,50) mensuales</li> <li>Tarifa Marginal de 33%: COP 350.130 (USD 92,52) mensuales<sup>45</sup></li> </ul>
Corresponsabilidades	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	1.026.329
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	13,24%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son los del último año disponible para todas las prestaciones de Colombia (2018). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = COP 3.784,45.

Fuente: Elaboración propia.

Además de estas prestaciones, se incluyeron en la microsimulación otros dos programas: **Red Unidos (RU)** y **Colombia Mayor (PCM)**, que no benefician a los NNA directamente, sino indirectamente. El 35 por ciento de los hogares beneficiarios del PCM<sup>46</sup> contienen a un NNA como miembro. Además, se trata de programas con un gran número de beneficiarios y presupuestos de transferencias considerables. En las encuestas de hogares es posible identificar quién las recibe.<sup>47</sup> Por ello y por sus aspectos distributivos, estos dos programas se incluyeron en la microsimulación.

El **PCM** está focalizado en la población adulta mayor, y su inclusión se debe a que se trata de un programa relevante en el contexto del sistema de protección social colombiano. Por lo tanto, ya que el presupuesto simulado de la PUH es la suma de los gastos con las transferencias de los programas existentes analizados, el amplio presupuesto del PCM es importante para lograr simular los diversos escenarios con montos razonables respecto a los bonos universales para los NNA.<sup>48</sup>

45. La deducción por dependiente en el Impuesto sobre la Renta es de 10% del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral o legal por concepto de dependiente, hasta un máximo de 32 UVT [COP 33.156 en 2018] mensuales. Para calcular la deducción efectiva que se da sobre el monto del impuesto sobre la renta, se debe multiplicar el monto de la deducción por la alícuota que el individuo paga.

46. Hicimos el cálculo de la proporción de los hogares que perciben la prestación y viven con NNA solo para el PCM, por medio de la variable disponible en la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Esta encuesta no tiene una variable para identificar a los hogares que perciben la prestación del Red Unidos, por lo que no se hizo el cálculo para este programa.

47. Sin embargo, los datos de la CEPAL no están desagregados por edad, lo que no permite hacer el mismo análisis para el Red Unidos.

48. Sin la inclusión del PCM, el presupuesto de la PUH permite un monto máximo para el bono universal de cerca de 10 USD PPA por niño. Con su inclusión, el monto máximo supera 16 USD PPA por niño.

El **RU** es una estrategia de intervención integral y coordinada que proporciona apoyo familiar y comunitario durante un máximo de cinco años a las familias en situación de extrema pobreza o en condición de desplazamiento, y está formado por cuatro componentes. El primero es el acompañamiento familiar y comunitario. El segundo componente comprende la provisión y el acceso preferente a los programas y servicios sociales del gobierno para estas familias, mientras que el tercero se centra en el fortalecimiento institucional de los municipios participantes. El último componente es el Ingreso para la Prosperidad Social, que se concede a los jefes de familia o a sus cónyuges de 18 a 35 años, con una escolaridad entre el 5º y el 11º grado y que no forman parte del mercado laboral formal. El pago es bimestral y está condicionado a la formación continua, la participación en actividades de servicio social y el cumplimiento de los logros de Red Unidos.

Según los datos de la CEPAL (s/f) sobre los beneficiarios del RU disponibles para los años de 2008 a 2017, el número de beneficiarios se duplicó en ese período. Sin embargo, si se compara con 2014, la cobertura del programa desde entonces ha disminuido drásticamente. Para el componente específico de Ingreso para la Prosperidad Social, los datos de la CEPAL (s/f) muestran una disminución del número de individuos beneficiarios.

**Tabla 44. Informaciones principales sobre la Red Unidos**

Año de inicio	2007
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Departamento para la Prosperidad Social
Presupuesto anual	COP 148.000.000.000 (USD 39.107.400)
Criterios de elegibilidad	Hogares más pobres y vulnerables del país
Límites de ingreso	Deben estar los hogares más vulnerables del SISBEN (nivel I)
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	Ingreso para la Prosperidad Social: COP 300.000 mensuales
Corresponsabilidades	Ingreso para la Prosperidad Social: Completar el ciclo secundario básico y de formación titulada; hacer el Servicio Social; cumplir los 14 logros de Red Unidos; abrir una cuenta bancaria
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Salida inmediata
Número de hogares beneficiarios estimado*	602.149
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	7,23%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son los del último año disponible para todas las prestaciones de Colombia (2018). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = COP 3.784,45.

Fuente: Elaboración propia.

El **PCM** (oficialmente Programa de Protección Social al Adulto Mayor) es un régimen de pensiones no contributivas lanzado en 2003. Otorga una prestación monetaria mensual a los mayores que viven en extrema pobreza (según los niveles uno y dos del SISBEN) y no tienen acceso a otras formas de pensión (Hessel et al. 2018).

El programa se ha ampliado sustancialmente en los últimos años. Sin embargo, aun así, no todas las personas con derecho a la prestación la reciben. No hay suficiente financiación por parte del gobierno central para que la prestación llegue a todos los adultos mayores, y los ayuntamientos empiezan a priorizar a los más mayores, a los más pobres, a los discapacitados, a los que viven solos y a los que son jefes de familia (Hessel et al. 2018).

La Tabla 44 resume los principales datos de este programa.



**Tabla 45. Informaciones principales sobre el Programa Colombia Mayor**

Año de inicio	2012
Tipo de prestación	No contributivo
Institución responsable	Fondo de Solidaridad Pensional
Presupuesto anual	COP 1.500.000.000.000 (USD 396.358.784)
Criterios de elegibilidad	Colombianos que han residido durante los últimos 10 años en Colombia, tengan al menos 51 años (mujeres) o 56 (hombres), carezcan de ingresos para subsistir y están clasificados como extremadamente pobres, pobres o vulnerables en el SISBEN
Límites de ingreso	El adulto mayor debe estar en el nivel I y II del SISBEN
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	Entre COP 40.000 y COP 75.000 mensuales
Corresponsabilidades	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	1.449.907
Cobertura efectiva [% de la población NNA total]*	5,64%

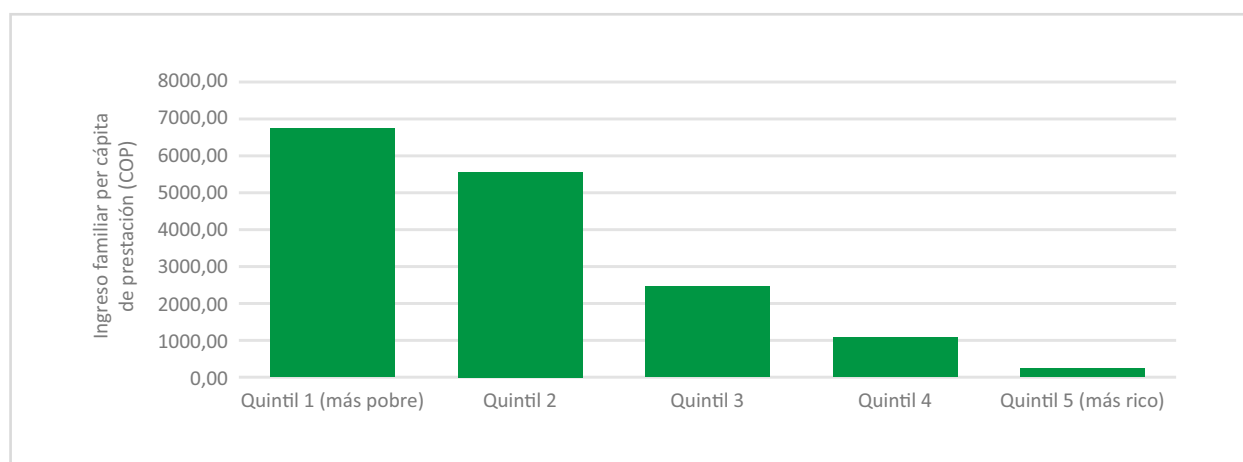
Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos son los del último año disponible para todas las prestaciones de Colombia (2018). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = COP 3.784,45.

Fuente: Elaboración propia.

## 7.2 La Protección Social a los NNA de Colombia en números

El sistema del país tiene limitaciones. Aunque el MFA está correlacionado con mejoras en la nutrición, la salud y la educación de los niños beneficiarios, es necesario reforzar sus mecanismos de focalización. Hay un desajuste entre el número de beneficiarios y el número de pobres,<sup>49</sup> ya que más personas que el número de pobres están cubiertas por este PTMC mientras que la mitad de la población pobre no recibe ninguna ayuda monetaria (Urrutia y Báez 2018). Además, no todas las prestaciones dirigidas a los NNA y sus familias son progresivas.

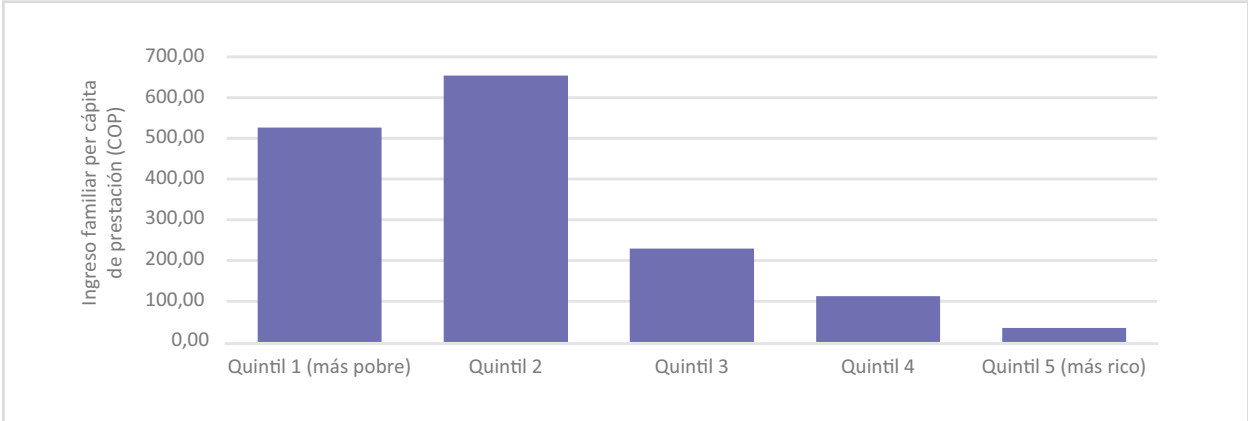
**Gráfico 50. Proporción de la distribución de la prestación de Más Familias en Acción según el nivel de ingreso familiar per cápita**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

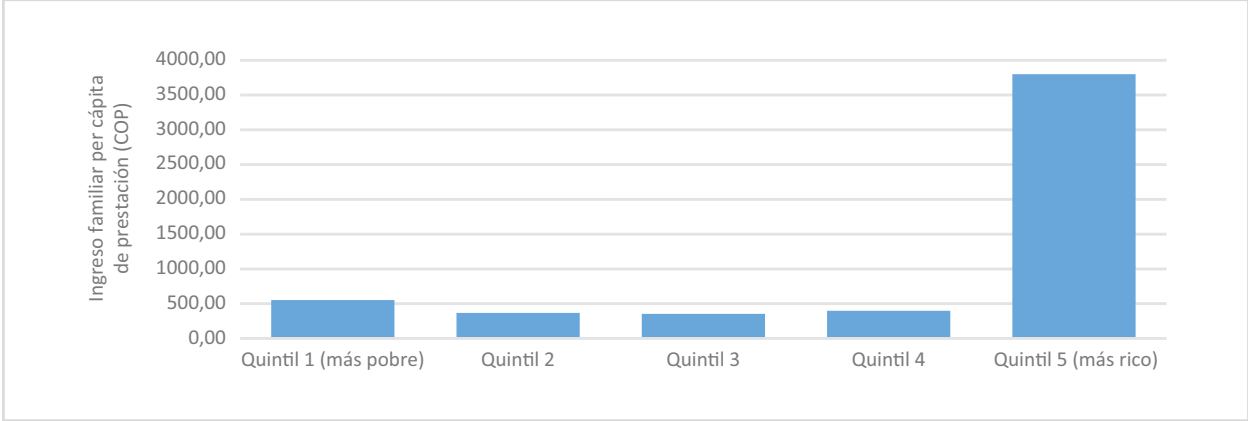
49. El estudio de Urrutia y Báez (2018) basa esta hipótesis en las conclusiones de Stampini y Tornarolli (2012). Estos investigadores calcularon la cobertura de los pobres (proporción de los pobres que reciben la prestación) y el escape (proporción de los beneficiarios que no son pobres) del Más Familias en Acción. Ellos consideraron como pobres los hogares cuyo ingreso per cápita no alcanza la línea de pobreza internacional de USD 2,5 por día. Los resultados encontraron que el MFA cubre a 53,4% de los pobres, pero que el 71,4% de los beneficiarios del programa son no pobres (Stampini y Tornarolli 2012).

**Gráfico 51.** Proporción de la distribución de la prestación de Más Jóvenes en Acción según el nivel de ingreso familiar per cápita



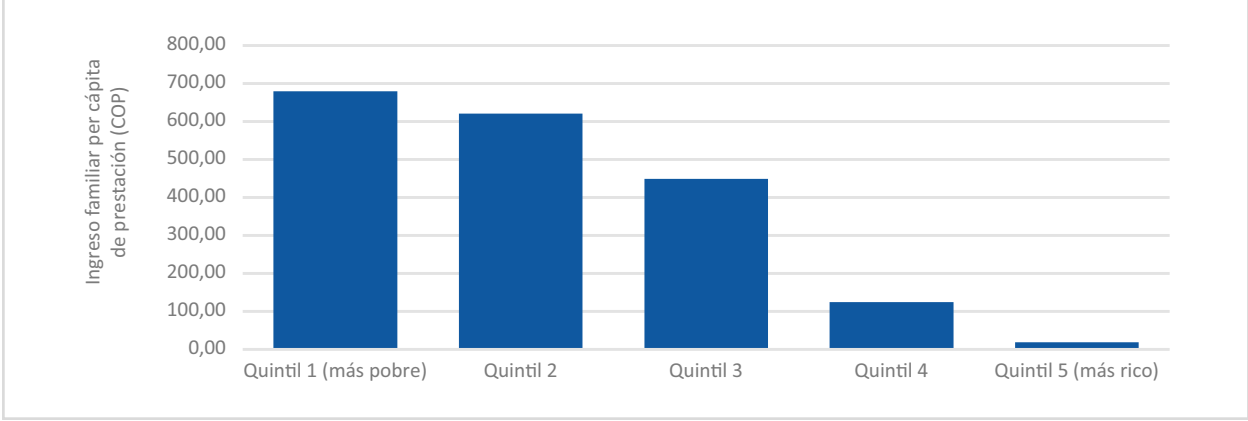
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 52.** Proporción de la distribución de la prestación Deducción por dependiente en el Impuesto sobre la renta según el nivel de ingreso familiar per cápita



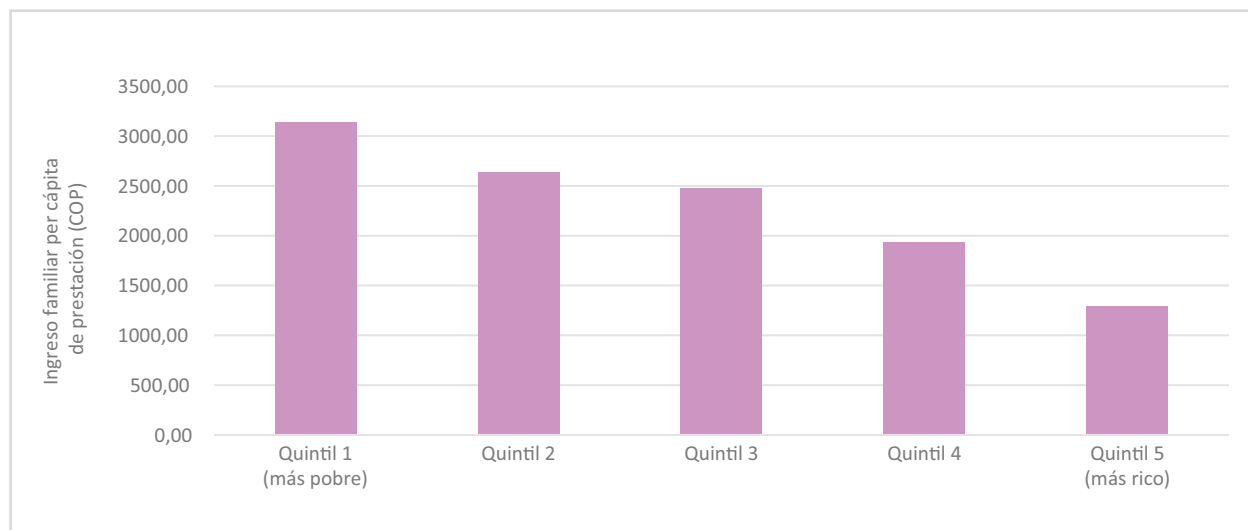
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 53.** Proporción de la distribución de la prestación de Red Unidos según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

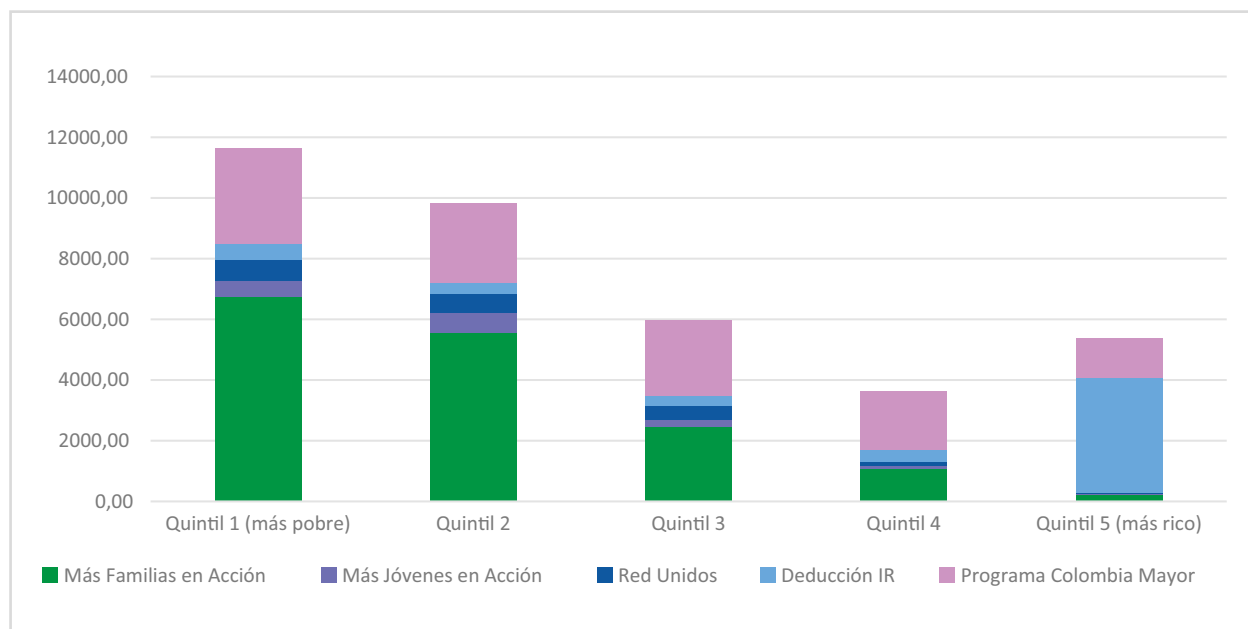
**Gráfico 54.** Proporción de la distribución de la prestación del Programa Colombia Mayor según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

La estructura actual de las prestaciones de las transferencias monetarias para los niños y sus familias en Colombia sigue el patrón ilustrado por el Gráfico 55.

**Gráfico 55.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura vigente según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

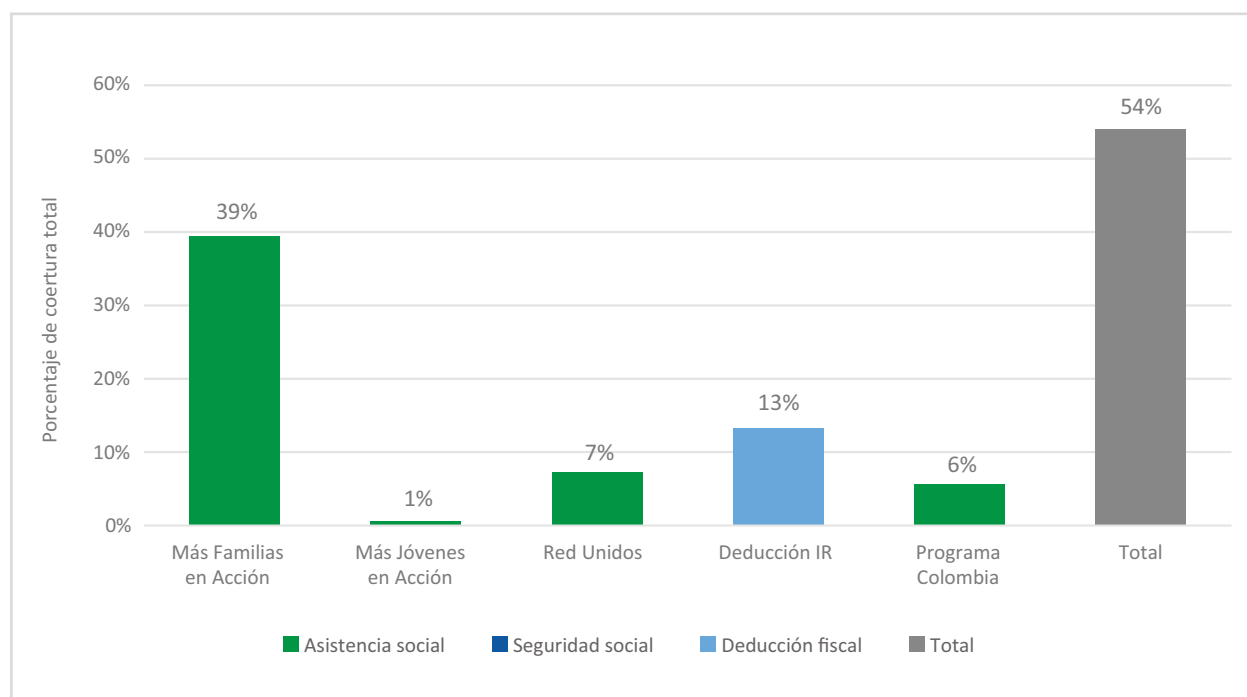
Además, la cobertura de los niños como beneficiarios directos de las transferencias es limitada. La tasa de cobertura de los niños en el sistema de protección colombiano es de 54 por ciento por 4 programas no contributivos y una prestación de deducción fiscal. La subsección siguiente examina el perfil de los NNA que son excluidos del sistema actualmente existente en Colombia.

### 7.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Colombia

En términos de **cobertura legal**, los programas analizados para este estudio de caso atienden a los NNA de 0 hasta 17 años y a todos los perfiles socioeconómicos. Además, de los estudios de caso, solo Colombia tiene programas que categorizan explícitamente a los indígenas como beneficiarios (MFA y MJA) – los NNA de otros grupos vulnerables, como los migrantes, los NNA con discapacidad, la población rural y los estudiantes también son atendidos.

El análisis de la **cobertura efectiva** en Colombia<sup>50</sup> considera apenas el MFA, MJA y el PCM, ya que la identificación de los beneficiarios de la RU y la deducción fiscal tuvieron que ser imputados. No obstante, vale analizar brevemente la tasa de cobertura de todas las prestaciones mediante la imputación en la encuesta de hogares para tener un panorama general de **la exclusión de los NNA**. Así, se ve que Colombia es el país de los estudios de caso que más excluye a los NNA: el 46,0 por ciento no percibe ninguna prestación (Gráfico 56).

**Gráfico 56.** Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Colombia



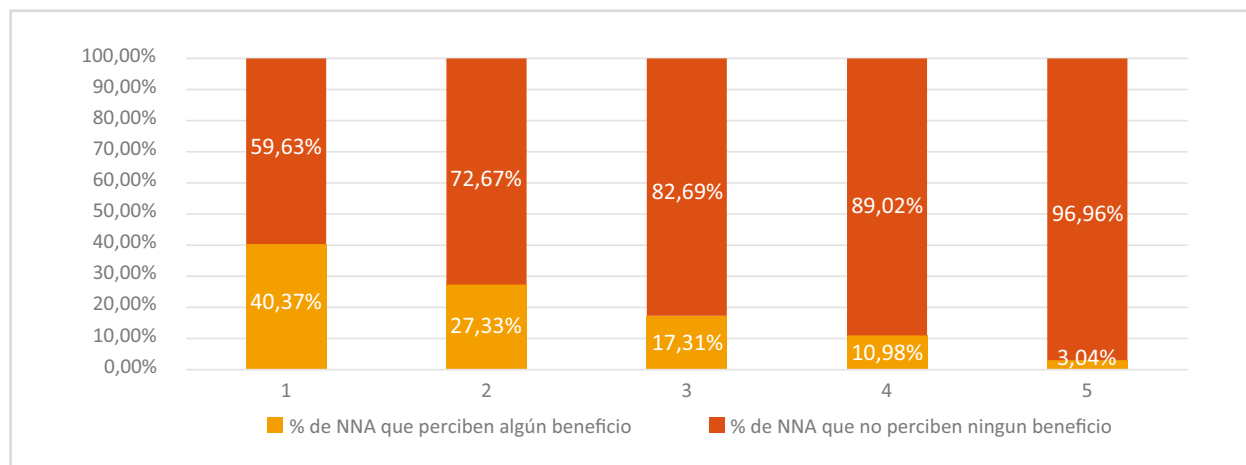
Nota: Los programas no son necesariamente excluyentes.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Analizando el MFA, MJA y el PCM, el sistema de prestaciones monetarias del país es claramente progresivo (Gráfico 57). Sin embargo, cuando se consideran las imputaciones, la cobertura del quintil más rico pasa a ser mayor que la de los quintiles 3 y 4, y podemos concluir que las imperfecciones en la progresividad se deben, principalmente, a la deducción fiscal.

50. Observamos que la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2020 no incluye todos los departamentos de Colombia. Siendo así, los resultados presentados aquí excluyen a la mitad del territorio nacional, pero apenas a menos del 5 por ciento de la población colombiana. Sin embargo, vale considerar que este pequeño grupo excluido de la encuesta puede ser particularmente vulnerable, ya que viven en zonas remotas.

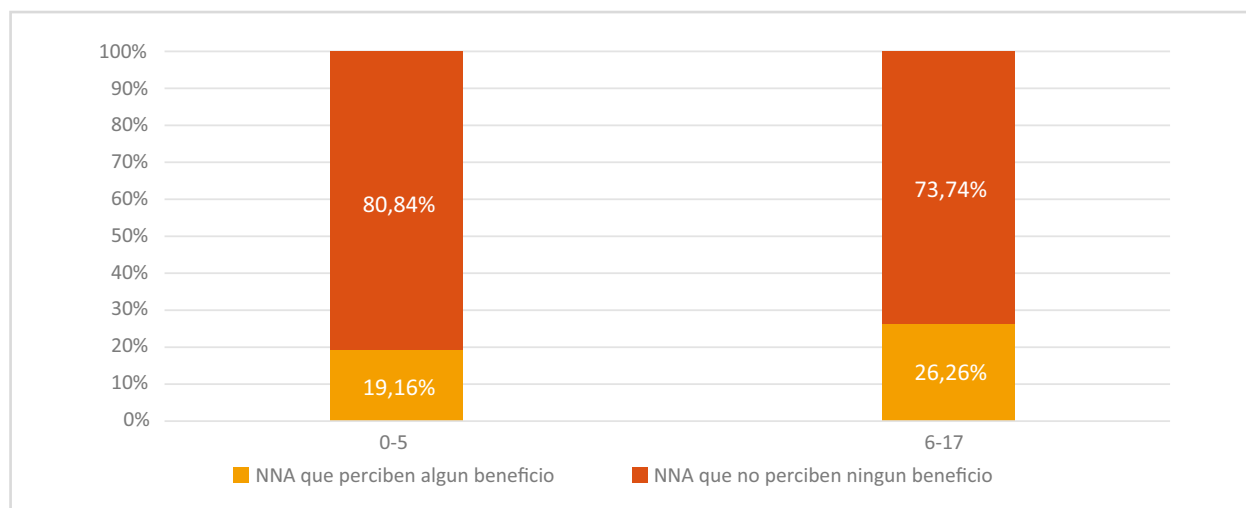
**Gráfico 57.** Cobertura efectiva (% de la población NNA total) del MFA, MJA y PCM, por quintil de ingreso en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Analizando la cobertura por grupo de edad del MFA, MJA y el PCM se observa que la exclusión es sustancialmente mayor para los niños en edad preescolar que para los de edad escolar (Gráfico 58). Sin embargo, si se incluye a los beneficiarios imputados de la RU y la deducción fiscal en el análisis, no hay una gran diferencia de cobertura, ya que la discrepancia de cobertura del MFA se compensa con la de la RU.

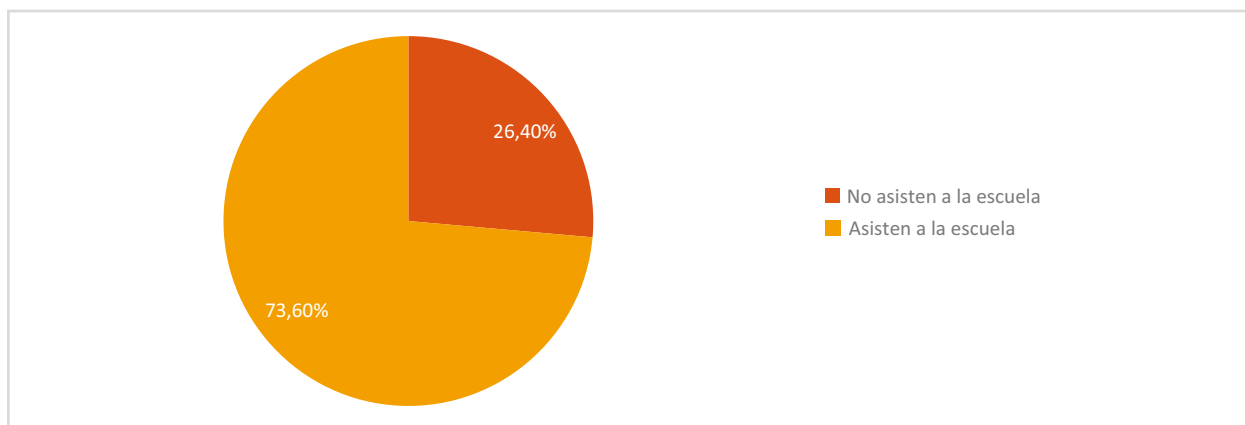
**Gráfico 58.** Proporción de los NNA por grupo de edad excluidos por el MFA, MJA y PCM



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Analizando a los niños que están excluidos de las prestaciones no contributivas del PCM, del MJA y del MFA, se observa que su exclusión parece estar relacionada a la asistencia escolar infantil. Entre los NNA en edad escolar que no perciben las prestaciones, la proporción de los que no asisten a la escuela (Gráfico 59) es mucho más elevada en comparación con el 8,22 por ciento de los NNA beneficiarios que no van a la escuela. Esto se debe al impacto positivo que tienen los programas de transferencias monetarias como el MFA en las tasas de asistencia escolar (Canavire-Bacarreza y Ospina 2015). Sin embargo, si se consideran solamente los NNA de los quintiles de ingresos más bajos, las tasas de no asistencia escolar son menores tanto para los que perciben (7 por ciento) como para los que no perciben prestaciones (17 por ciento).

**Gráfico 59.** Asistencia a la escuela de los NNA excluidos del PCM, MJA y MFA

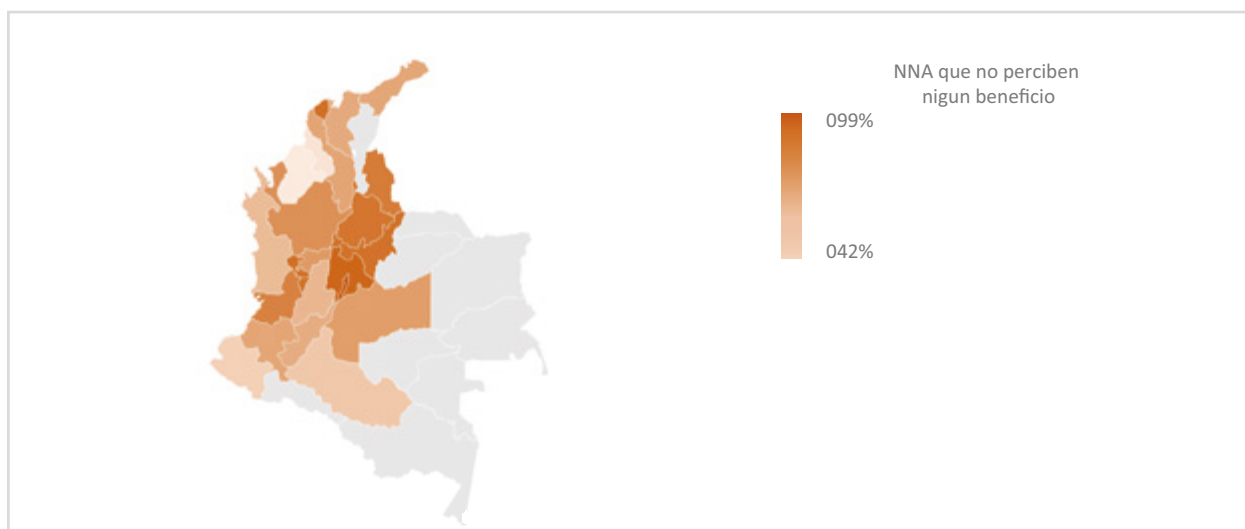


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

En términos de la distribución geográfica, todos los departamentos de Colombia excluyen a partir del 41,96 por ciento de los niños que viven allí (Gráfico 60). Así, la proporción de los niños excluidos en el país es muy alta – en la mitad de los departamentos la tasa de exclusión de los NNA es superior al 70 por ciento, llegando a 98,51 por ciento en Bogotá, D.C. En Antioquia y Valle del Cauca, la tasa de niños excluidos es del 76,75 y del 81,86 por ciento, respectivamente. Esto se agrava todavía más si se considera que estos departamentos son los más poblados de Colombia, y que presentan la mayor concentración de niños excluidos en términos absolutos – los NNA excluidos se concentran principalmente en Bogotá D.C (18,77%), Antioquia (9,8%) Valle del Cauca (7,61%).

Además, la elevada tasa de NNA excluidos en cada departamento también se presenta en el caso de los NNA de los quintiles de menores ingresos. En 21 de los 24 departamentos del país, la proporción de los NNA de menores ingresos excluidos es superior al 50 por ciento. Solo en Córdoba, Nariño, y Sucre, la tasa de niños excluidos es inferior. Considerando que el MFA, el MJA, y el PCM son programas de asistencia social dirigidos a los más pobres y vulnerables, se puede concluir que existen errores de exclusión u otros obstáculos que impiden el acceso de estos a las prestaciones.

**Gráfico 60.** Los NNA que no perciben MFA, MJA y PCM por departamento en Colombia

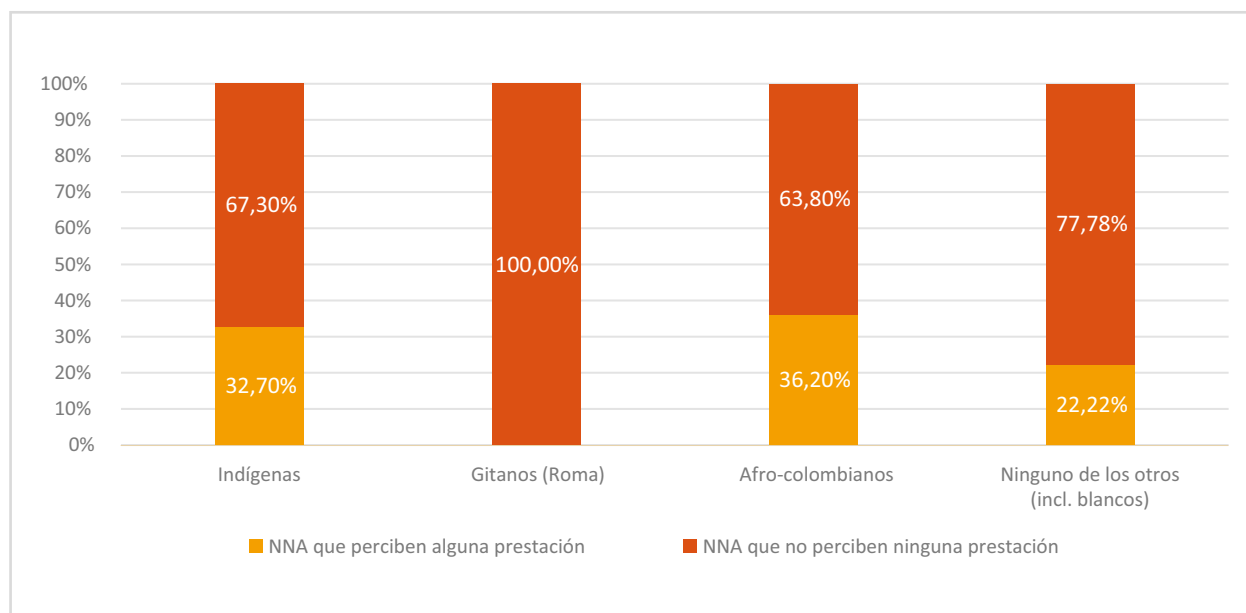


Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Los NNA excluidos también son, en su mayoría, de etnias que no son indígenas, gitanos o afrocolombianos, como blancos (Gráfico 61). Sin embargo, esto también ocurre para los NNA beneficiarios. Esto se debe a que el 87,7 por ciento de todos los NNA de Colombia están en la categoría de otros (incluye a los blancos). La diferencia se encuentra en la mayor proporción de beneficiarios que son afrocolombianos e indígenas en comparación con los NNA excluidos. Esto se puede explicar por la composición de la población de Colombia: mientras 10,8 por ciento de los NNA son afrocolombianos y 1,6 por ciento son indígenas, la proporción de niños pertenecientes a estas poblaciones aumenta en los quintiles más bajos de ingresos (13,1 y 2,1 por ciento, respectivamente).

Por otro lado, vale destacar que, para todos los grupos étnicos, la proporción de los NNA excluidos es mayor que la proporción de NNA beneficiarios, principalmente entre los gitanos. Si se observa solamente los quintiles de ingresos más bajos, no se encuentra ninguna observación de NNA gitanos. Esto puede apuntar a una falta de información sobre este grupo étnico, lo que explicaría su exclusión de las prestaciones, pero lo que también subraya su mayor vulnerabilidad, ya que las dificultades para localizarlos pueden aplicarse para otros servicios y programas sociales, incluso una PUH.

**Gráfico 61. Composición étnica de los NNA cubiertos y no cubiertos por las prestaciones**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Los niños excluidos suelen vivir en hogares de menor tamaño que los niños beneficiarios. El tamaño promedio de los hogares donde viven los niños excluidos es de 4,12 personas, frente a los hogares de 4,88 miembros donde viven los niños beneficiarios. Esta observación del tamaño de los hogares es importante para caracterizar a los niños excluidos, considerando que los programas MFA, MJA y PCM se dirigen a las personas más pobres, y que los hogares pobres en Colombia suelen ser mayores que los no pobres (UNDP s/f).

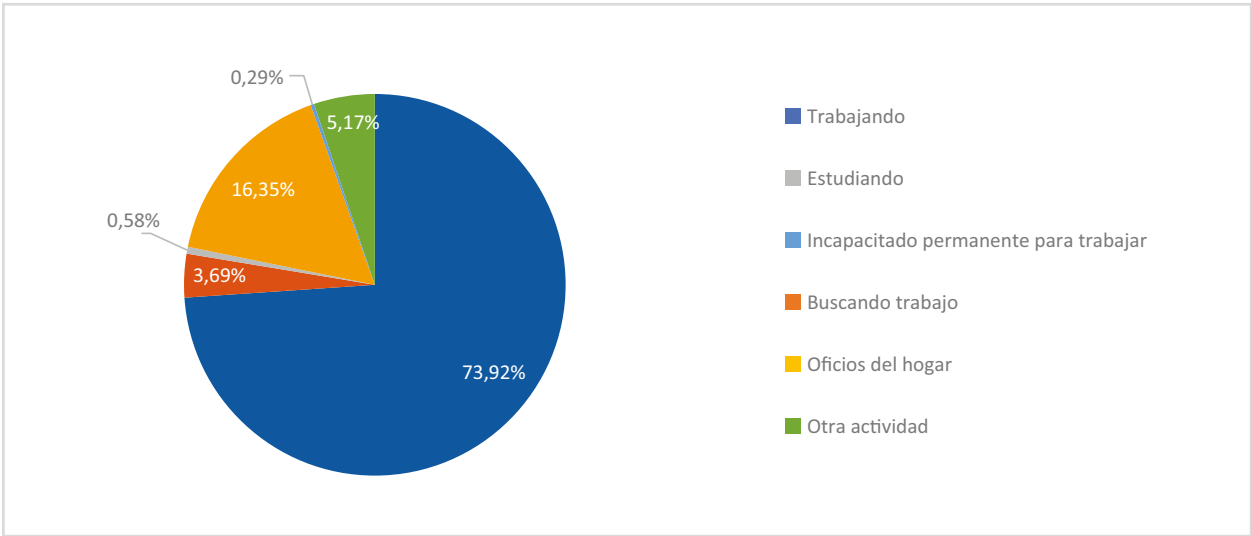
Por último, se ve que la gran mayoría de los NNA excluidos viven en los hogares cuyos jefes trabajan (Gráfico 62). Sin embargo, hay una cantidad razonable de NNA que viven en hogares cuyos jefes no practican actividad laboral remunerada, sino que realizan los oficios del hogar.

Más del 79 por ciento de los niños que viven con jefes de hogar que trabajan están excluidos de las prestaciones, pero cerca del 77 por ciento de los niños que viven en hogares con jefes desempleados (buscando empleo) también están excluidos. Ello es preocupante porque mientras los niños excluidos que viven con trabajadores pueden

beneficiarse de la deducción por dependiente (que no se analiza aquí), los niños que viven con jefes desempleados, y son más vulnerables, quedan sin protección. Lo mismo ocurre con el 95 por ciento de los niños que viven en hogares con jefes estudiantes, y también con el 67 por ciento de los NNA en hogares con jefes que realizan los oficios del hogar. El único grupo de NNA que están más cubiertos que excluidos son aquellos que viven con jefes incapacitados para trabajar. De estos solo el 33 por ciento no tiene acceso a las prestaciones monetarias.

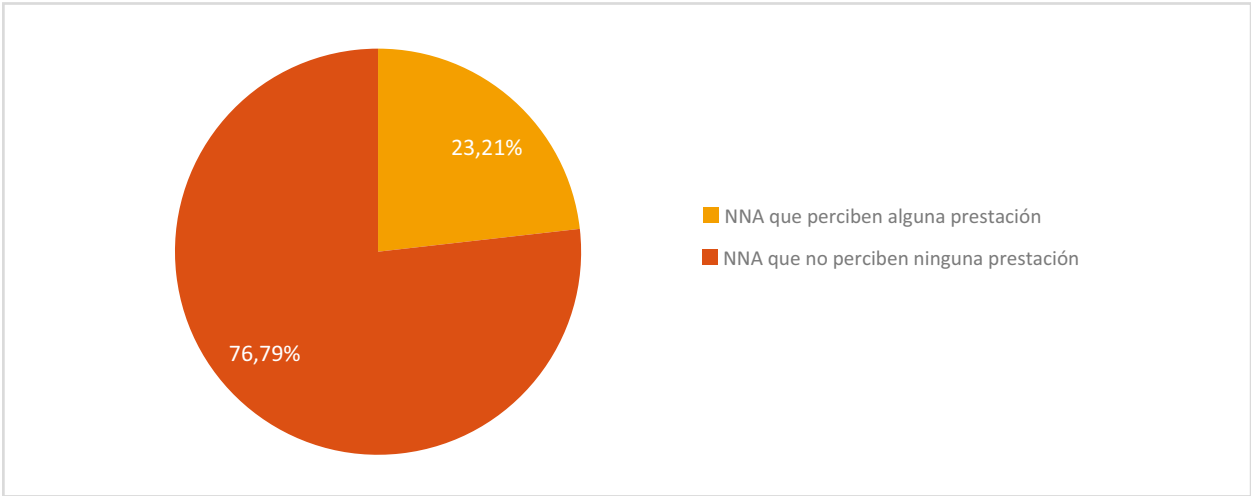
La mayoría de los NNA excluidos (cerca del 90 por ciento) vive con jefes de hogares con empleo permanente, mientras el 10 por ciento viven con jefes con empleo ocasional. Sin embargo, tanto entre los NNA que viven con jefes de hogar con empleo permanente como entre los que viven con jefes de hogar con empleo ocasional, cerca del 72 por ciento están excluidos de las prestaciones. Considerando que estar empleado ocasionalmente suele significar informalidad, hay una grande exclusión de este grupo de NNA vulnerables.

**Gráfico 62.** Situación de acuerdo a la actividad de los jefes de los hogares donde viven los NNA excluidos



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

**Gráfico 63.** Acceso a las prestaciones monetarias de los NNA cuyos jefes de hogar no tienen acceso al seguro de desempleo



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.



Cuando se combina este hecho con un análisis de quienes tienen acceso al seguro de desempleo, lo que implica el acceso a la seguridad social, se encuentra un grupo de NNA excluidos pertenecientes al *missing middle*, o sea, niños de trabajadores marginalmente no pobres, potencialmente informales y, por lo tanto, vulnerables. Ellos viven en hogares sin acceso a la prestación de desempleo, y tampoco perciben las prestaciones monetarias de asistencia social (Gráfico 63). Este grupo de niños representa el 38 por ciento de los NNA excluidos.

**De todos los estudios de caso analizados aquí, se aprecia que Colombia es el país con la mayor brecha de cobertura.** Como en los otros países analizados, la exclusión de los NNA del *missing middle* es un hallazgo preocupante. Además, Colombia no tiene ningún programa de asignación familiar contributiva, que cubriría a los niños de los trabajadores formales. Colombia también se parece a los restantes países de la región analizados en el capítulo 3, donde los niños en edad preescolar están más descubiertos que los NNA mayores. Estos grupos pueden beneficiarse de la implementación de una PUH, así como los NNA de los hogares más pobres en general, ya que también se observa que los errores de exclusión considerables deben estar tras de la exclusión de estos niños, a pesar de estar cubiertos legalmente por la mayor parte de los PTM analizados. **Sin embargo, Colombia muestra una posible limitación de una PUH: existen grupos aislados del alcance del Estado, como los gitanos o los habitantes de los departamentos excluidos de la encuesta de hogares, que pueden ser difíciles de alcanzar mismo con la implementación de una prestación universal.** Es decir, son grupos que pueden tener poco acceso a la infraestructura necesaria para acceder a la PUH.

## 7.4 Los impactos proyectados de la PUH en Colombia

Tras el análisis distributivo, se formuló una PUH cuyo presupuesto es igual al que actualmente se destina a las prestaciones analizadas anteriormente: Más Familias en Acción, Más Jóvenes en Acción, Programa Colombia Mayor, Red Unidos y la deducción del impuesto sobre la renta por gastos con relación a los niños.

**Tabla 46. Presupuesto de la PUH**

Programa	Hogares beneficiarios (miles)	Gasto mensual en prestaciones (millones)
Más Familias en Acción (MFA)	2.396	COP 158.126,8 (USD PPA 108,6)
Más Jóvenes en Acción (MJA)	169	COP 15.323,7 (USD PPA 10,5)
Programa Colombia Mayor (PCM)	1.450	COP 112.802 (USD PPA 77,0)
Red Unidos	602	COP 18.634,1 (USD PPA 12,8)
Deducción del impuesto sobre la renta por gastos con relación a los niños	1.026	COP 53.865,5 (USD PPA 37,0)
Conjunto de programas actuales	5.039	COP 358.752,1 (USD PPA 246,3)
Propuesta de la PUH	8.093 a 8.982	COP 358.752,1 (USD PPA 246,3)

Nota: Los datos corresponden al año de la encuesta de hogares (2020). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo. El número de hogares beneficiarios del conjunto de programas actuales refiere a los hogares que reciben al menos una de las prestaciones. Si el hogar recibe más de una prestación sólo se lo cuenta una vez.

Fuente: Elaboración propia.

Con este presupuesto se simulan los efectos de una PUH en varios escenarios de diseño de programas, descritos en la subsección sobre el modelo de la microsimulación. La composición de la PUH en estos escenarios se describe en el Tabla 46. Entre ellos, se presentan a continuación los impactos correspondientes a tres escenarios.

**Tabla 47. Escenarios de la microsimulación de la PUH colombiana**

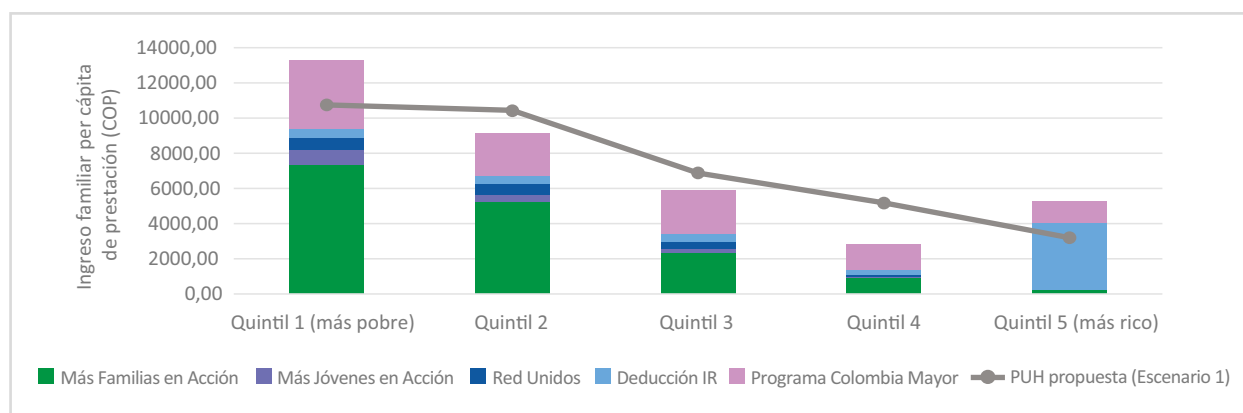
Componente	Características del componente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Prestación básica para todos los hogares con niños a cargo	Monto mensual por NNA	COP 21.848,59 (USD PPA 15,00)		COP 14.565,73 (USD PPA 10,00)
	Hogares elegibles	8.092.699		
Suplemento para los hogares de bajos ingresos con niños a cargo	Monto máximo mensual por NNA	COP 11.536,30 (USD PPA 7,92)	COP 6.030,23 (USD PPA 4,14)	COP 27.675,00 (USD PPA 19,00)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	Ingresos familiares per cápita $\leq$ COP 275.745,76 (USD PPA 189,31)		Ingresos familiares per cápita $\leq$ COP 331.688,00 (USD PPA 227,72)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	Ingresos familiares per cápita entre COP 275.745,76 (USD PPA 189,31) y COP 298.818,36 (USD PPA 205,15).	Ingresos familiares per cápita entre COP 275.745,76 (USD PPA 189,31) y COP 287.806,21 (USD PPA 197,59)	Ingresos familiares per cápita entre COP 331.688,00 (USD PPA 227,72) y COP 387.038,00 (USD PPA 265,72)
	Hogares elegibles	1.521.327 (monto máximo: 1.384.788)	1.436.201 (monto máximo: 1.384.788)	1.991.353 (monto máximo: 1.724.518)
Prestación para hogares de bajos ingresos sin NNA a cargo	Monto máximo	–	COP 27.878,82 (USD PPA 19,14)	COP 42.240,73 (USD PPA 29,00)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	–	Ingresos familiares per cápita $\leq$ COP 275.745,76 (USD PPA 189,31)	Ingresos familiares per cápita $\leq$ COP 331.688,00 (USD PPA 227,72)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	–	Ingresos familiares per cápita entre COP 275.745,76 (USD PPA 189,31) y COP 331.503,39 (USD PPA 227,59)	Ingresos familiares per cápita entre COP 331.688,00 (USD PPA 227,72) y COP 416.169,46 (USD PPA 285,72)
	Hogares elegibles	–	707.383 (monto máximo: 583.181)	889.530 (monto máximo: 707.383)
Visión general	Monto medio por hogar beneficiario (mensual)	COP 44.331,78 (USD PPA 30,44)	COP 40.770,86 (USD PPA 27,99)	COP 39.942,11 (USD PPA 27,42)
	Hogares elegibles	8.092.699 (34.566.741 personas; NNA: 14.702.821)	8.800.082 (35.987.764 personas; NNA: 14.702.821)	8.982.229 (36.375.550 personas; NNA: 14.702.821)

Nota: En el Escenario 3, la línea de corte de los ingresos familiares per cápita para recibir el monto máximo del suplemento y de la prestación para los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo es equivalente a la línea nacional de pobreza de Colombia. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

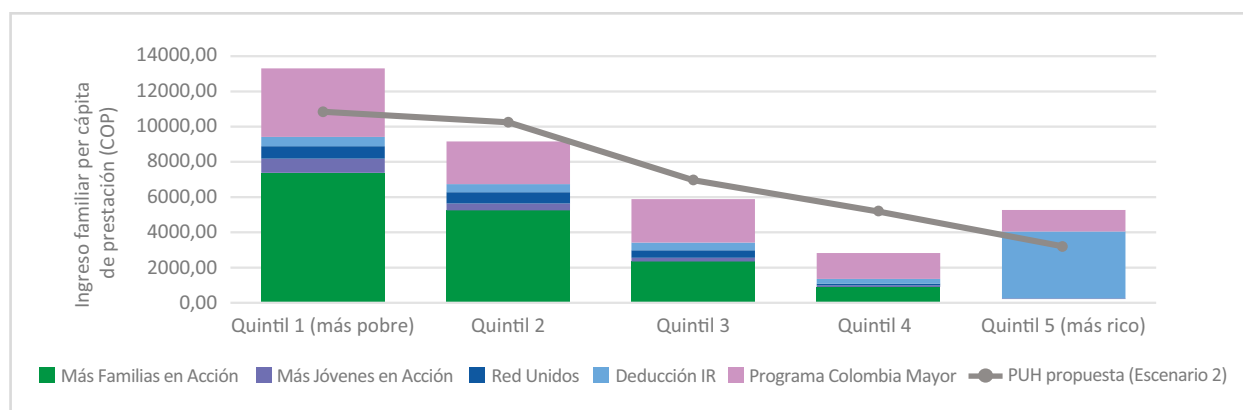
En Colombia, el análisis distributivo muestra que **la progresividad de las nuevas estructuras de prestaciones es similar a la del conjunto de programas actuales en los escenarios 1 y 2. En el escenario 3, se observa una mayor progresividad** (Gráfico 64, Gráfico 65, Gráfico 66 y Tabla 48).

**Gráfico 64.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actuales y de la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



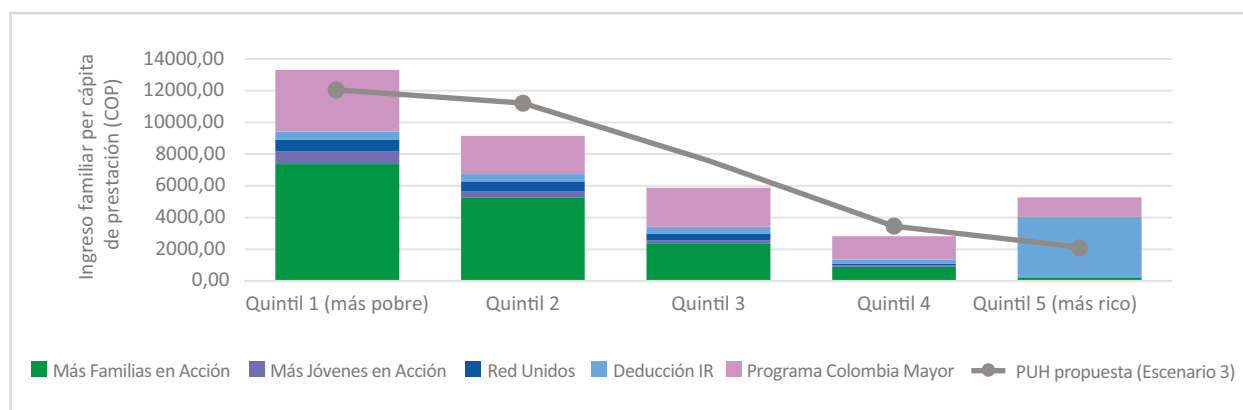
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 65.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 66.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Tabla 48. Coeficiente de concentración antes y después de la PUH (todos los escenarios)**

País	Conjunto de programas actuales	PUH [Escenarios]		
		1	2	3
COL	-19,342	-21,987	-22,300	-29,930
Cambio*		-2,645	-2,958	-10,588

Notas: \*\*"Cambio" aquí se refiere a la diferencia entre cada escenario de implementación de la PUH y el estado actual (con los programas actualmente existentes). Valores negativos indican una mejora de la progresividad (PUH más progresiva que el estado actual). Valores positivos indican un empeoramiento de la progresividad. / El coeficiente de concentración *varía* entre -100 y 100. Los valores negativos indican progresividad y los valores positivos indican regresividad. Cero indicaría neutralidad. Cuanto *más* negativo (*más* cerca de -100), *más* progresivo.

Fuente: Elaboración propia.

**El cambio distributivo que se simula tiene un efecto ambiguo sobre la pobreza total e infantil y la brecha de la pobreza.** La magnitud y el signo de este efecto dependen del escenario analizado e incluso de la línea de pobreza utilizada en el cálculo (Tabla 47). Sin embargo, se observa un claro **descenso de la desigualdad y un aumento de los ingresos familiares medios per cápita de los NNA** (Tabla 48).

**Tabla 49. Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza**

Población	Pobreza (línea USD 5,50)		Pobreza (línea nacional)		Brecha media de la pobreza (línea USD 5,50)		Brecha media de la pobreza (línea nacional)	
	Total	Infantil	Total	Infantil	Total		Total	
Actualmente	36,17%	50,36%	44,74%	60,35%	COP 46.824,38 (USD PPA 32,15)		COP 70.425,40 (USD PPA 48,35)	
PUH: Escenario 1	36,22%	50,05%	45,10%	60,44%	COP 47.036,05 (USD PPA 32,29)		COP 70.537,28 (USD PPA 48,43)	
Cambio	+0,06 p.p.	-0,32 p.p.	+0,36 p.p.	+0,09 p.p.	+ COP 221,67 (+ USD PPA 0,15)		+ COP 111,88 (+ USD PPA 0,08)	
PUH: Escenario 2	36,10%	50,08%	45,10%	60,44%	COP 47.054,71 (USD PPA 32,31)		COP 70.536,81 (USD PPA 48,43)	
Cambio	-0,07 p.p.	-0,29 p.p.	+0,36 p.p.	+0,09 p.p.	+ COP 230,33 (+ USD PPA 0,16)		+ COP 111,41 (+ USD PPA 0,08)	
PUH: Escenario 3	35,94%	49,89%	44,70%	59,97%	COP 46.657,47 (USD PPA 32,03)		COP 69.976,80 (USD PPA 48,04)	
Cambio	-0,22 p.p.	-0,47 p.p.	-0,04 p.p.	-0,39 p.p.	- COP 166,91 (- USD PPA 0,11)		- COP 448,60 (- USD PPA 0,31)	

Nota: La pobreza se expresa en porcentaje de la población (total o infantil). La línea de USD 5,50 es la línea de pobreza internacional del Banco Mundial para los países de ingresos medios-altos, equivalente a USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011). La brecha media de la pobreza es la media entre las personas cuyos ingresos mensuales per cápita del hogar están por debajo de la línea de pobreza, es decir de la distancia entre sus ingresos mensuales per cápita del hogar y dicha línea. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 50. Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos**

Población	Desigualdad (índice Gini × 100)		Ingresos medios de los NNA	
	Total	Infantil	Infantil	
Actualmente	54,455	50,233	COP 412.784,60 (USD PPA 283,39)	
PUH: Escenario 1	54,446	49,854	COP 416.497,44 (USD PPA 285,94)	
Cambio	-0,009	-0,379	+ COP 3.712,84 (+ USD PPA 2,55)	
PUH: Escenario 2	54,443	50,005	COP 415.840,94 (USD PPA 285,49)	
Cambio	-0,012	-0,228	+ COP 3.056,34 (+ USD PPA 2,10)	
PUH: Escenario 3	54,347	49,846	COP 415.544,06 (USD PPA 285,29)	
Cambio	0,108	-0,387	+ COP 2.759,46 (+ USD PPA 1,89)	

Nota: Los ingresos medios de los NNA es la media, sólo entre los NNA, de los ingresos mensuales per cápita del hogar. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

## 8. URUGUAY

### 8.1 El sistema de protección social para los NNA en Uruguay

**Tabla 51. Informaciones básicas sobre Uruguay, último año disponible**

Población total	3.461.734
Población infantil (0-18)	906.774
Trabajo informal (%)	23,7
Pobreza* total (%)	0,41
Pobreza infantil (%)	0,61
Índice de Gini	39,7
PIB per cápita*	16.190,127

Notas: \*Línea internacional de USD 3,20 al día. / \*\*US\$ a precios actuales.

Fuente: Datos del Banco Mundial, OIT y ONU (201,9), y elaboración propia.

**Tabla 52. Informaciones principales sobre las Asignaciones Familiares — Ley 15.084 y las Asignaciones Familiares para los funcionarios públicos**

	AFAM Ley 15.084	AFAM — sector público
Año de inicio	1943	1960
Tipo de prestación	Contributivo	Contributivo
Institución Responsable	Banco de Previsión Social	Organismo en el que el funcionario trabaja
Presupuesto anual	UYU 628.868.906 (USD 14.482.725)	UYU 1.349.000 (USD 31.067)
Criterios de elegibilidad	NNA en educación primaria (hasta los 14 años) o estudios secundarios (hasta los 18 años), o tienen discapacidad, NNA de los trabajadores dependientes del sector privado en actividad o seguro de desempleo, o del hogar, jubilados o pensionados, pequeños productores rurales, y personas en subsidios transitorios.	NNA de los funcionarios públicos
Límite de ingreso	<b>Familias con hasta dos hijos:</b> Hasta UYU 36.043,78 (USD 830,08) (tope bajo nominal) o UYU 60.085,88 (USD 1.383,77) (tope alto nominal) mensuales. Más UYU 6.008,02 (USD 138,36), es decir, 4,651 UR mensuales por hijo adicional.	No hay límite
Límite de niños por familia	No hay límite	No hay límite
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familias con tope nominal bajo: UYU 956 (USD 22,02) mensuales por beneficiario</li> <li>Familias con tope nominal alto: UYU 478 (11,01) mensuales por beneficiario</li> <li>Las personas con discapacidad tienen derecho a la asignación familiar doble</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por mes por beneficiario: de UYU 478 (USD 11,01) a UYU 956 (USD 22,02).</li> <li>Las personas con discapacidad tienen derecho a la asignación familiar doble</li> </ul>
Corresponsabilidades	Matrícula y asistencia escolar y debida asistencia médica	Matrícula y asistencia escolar y debida asistencia médica
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Suspensión de la prestación	Suspensión de la prestación
Número de hogares beneficiarios estimado*	49.726	
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	8,77%	

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = UYU 43,42.

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de bienestar uruguayo se estructura actualmente en torno a cuatro pilares: educación, seguridad social, vivienda y salud (Filgueira y Hernández 2012). Con este sistema, Uruguay promueve algunos de los principales ámbitos para abordar la pobreza y la desigualdad.

Los niños en Uruguay cuentan con una variedad de intervenciones que buscan mitigar los riesgos que enfrentan y promover su desarrollo — entre las que promueven el bienestar social de los niños se encuentran las prestaciones por hijo. Entre ellas, este informe destaca las más importantes en términos de cobertura y presupuesto: las asignaciones familiares y la Tarjeta Uruguay Social (TUS), además de la deducción por dependientes vulnerables del impuesto a la renta (Midaglia y Plá 2018). Un aspecto del sistema de protección social uruguayo que se refleja en el régimen de asignaciones familiares es el funcionamiento integrado de las transferencias contributivas y no contributivas. Ambos son financiados y administrados por el Banco de Previsión Social (BPS), cuyo mandato de organizar la seguridad social uruguaya está definido en la Constitución (Artículo 195) (Filgueira y Hernández 2012).

Las **Asignaciones Familiares (AFAM)** son el principal instrumento de protección social a la infancia en Uruguay (Pedetti, Rudnitsky, y Villamil 2018). Existen tres tipos principales,<sup>51</sup> que pueden dividirse según el grupo al que sirven: los funcionarios, los trabajadores formales del sector privado y las asignaciones familiares integradas en la asistencia social, que cubren a las familias vulnerables.

Actualmente, la AFAM contributiva se rige por la ley 15.084/1980, y se paga bimestralmente a los hijos menores de edad o a los dependientes de los trabajadores<sup>52</sup> inscritos en la seguridad social, desde el momento en que se confirma el embarazo. No obstante, existe un límite máximo de ingresos para percibirla, y el monto de la prestación varía en función de los ingresos del hogar. Los niños con discapacidad tienen derecho a recibir la doble prestación de por vida si no reciben otra pensión del BPS.

Desde los años 1960, los empleados públicos, incluidos los militares y los policías, también disponen de una asignación familiar. Las reciben directamente de la institución en la que trabaja el cuidador del niño, pero no es administrada por el BPS. Existen cuatro tipos de prestaciones: asignación familiar, hogar constituido, prima por nacimiento y prima por matrimonio, y sus requisitos y montos son análogos a los concedidos por las AFAM contributivas (Caristo 2005; OIT 2007). La información principal sobre estos dos tipos de asignaciones contributivas se presenta en la Tabla 50.

En 2008, el Plan de Equidad instituyó una serie de cambios en el sistema de protección social uruguayo y reformó el sistema de asignaciones familiares del país (Valera y Roco 2013). Las **Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE)** son no contributivas y han ampliado considerablemente la cobertura de las asignaciones familiares más allá de los trabajadores formales. Estas incluyen, sin embargo, condicionalidades relacionadas con la educación (excepto para las personas con discapacidad) y la salud de los niños. Son elegibles las familias económicamente vulnerables que tengan hijos de hasta 14 años matriculados en el sistema de escolarización formal (o hasta los 18 años si permanecen escolarizados) y que estén al corriente de las revisiones médicas compatibles con su edad. El monto mensual varía según el número de hijos elegibles en el hogar, el nivel educativo y la existencia de discapacidades (BPS s/f). La definición de familia vulnerable se basa en el Índice de Carencias Críticas (ICC), que busca medir la vulnerabilidad en base a indicadores socioeconómicos (DAES 2015). Las AFAM-PE cubren actualmente a una parte considerablemente mayor de la población uruguaya que la AFAM contributiva. La Tabla 51 muestra las informaciones principales sobre esta prestación.

Otro programa de transferencias monetarias familiares en Uruguay es la **Tarjeta Uruguay Social (TUS)**, que se dirige a familias en extrema vulnerabilidad socioeconómica y a grupos de población marginados, como las personas

---

51. También existen otras leyes sobre las Asignaciones Familiares en el país — por ejemplo, la ley No 18.850, que se ocupa de la Pensión mensual y la Asignación Familiar especial para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica.

52. (i) Trabajadores dependientes del sector privado (rural, industria y comercio, servicio doméstico y construcción) tanto en actividad como en seguro de desempleo; (ii) jubilados o pensionistas (rural, industria y comercio, servicio doméstico y construcción); (iii) pequeños productores rurales de hasta 200 hectáreas; (iv) trabajadores del hogar; (v) personas en subsidios transitorios (cuya actividad fuera habilitante de las asignaciones familiares) (BPS s/f).

trans. La TUS busca mitigar la inseguridad alimentaria con transferencias monetarias que permiten la compra de bienes básicos, como alimentos, artículos de higiene personal y de limpieza. Para ello, los beneficiarios reciben una tarjeta de prepago que el Ministerio de Desarrollo Social recarga mensualmente para utilizarse en la red nacional de Comercio Solidario. El monto transferido varía según el número de mujeres embarazadas y/o niños en el hogar y el ICC también es utilizado para definir la vulnerabilidad socioeconómica de las familias pobres (DAES 2015).

**Tabla 53. Informaciones principales sobre las Asignaciones Familiares — Plan de Equidad (AFAM-PE)**

Año de inicio	2008
Tipo de prestación	No contributivo
Institución Responsable	Ministerio de Desarrollo Social; Banco de Previsión Social
Presupuesto anual	UYU 7.158.753.035 (USD 164.864.655)
Criterios de elegibilidad	NNA que viven en hogares en vulnerabilidad socioeconómica, o que están internados a tiempo completo en establecimientos del INAU <sup>53</sup>
Límite de ingreso	Hogares vulnerables de acuerdo con el ICC
Límite de niños por familia	7 hijos por familia
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares): UYU 1.922,56 (USD 44,28) mensuales</li> <li>• Complemento por el primer beneficiario cursando nivel intermedio: UYU 823,97 (USD 18,98) mensuales</li> <li>• Beneficiarios con discapacidad: UYU 2.746,53 (USD 63,25) mensuales</li> <li>• Beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimiento del INAU o con convenio: UYU 1.922,56 (USD 44,28) mensuales</li> </ul>
Corresponsabilidades	Matrícula y asistencia escolar y debida asistencia médica
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Suspensión de la prestación
Número de hogares beneficiarios estimado*	194.127
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	47,13%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = UYU 43,42.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 54. Principales informaciones sobre la Tarjeta Uruguay Social**

Año de inicio	2006
Tipo de prestación	No contributivo
Institución Responsable	Ministerio de Desarrollo Social
Presupuesto anual	UYU 2.696.000.000 (USD 62.088.342)
Criterios de elegibilidad	60 mil hogares en peor situación socioeconómica del país
Límite de ingreso	Hogares vulnerables de acuerdo con el ICC
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30.000 hogares en peor condición: de UYU 2654 (USD 61,12) (hasta 1 menor) a UYU 7138 (164,39) (más de 4 menores)</li> <li>• Otros hogares: de UYU 1327 (USD 30,56) (hasta 1 menor) a UYU 3569 (USD 82,19) (más de 4 menores)</li> <li>• Hogares con menores de 4 años o embarazadas: complemento de UYU 323 (USD 7,44) por cada uno</li> </ul>
Corresponsabilidades	Utilización de la tarjeta solo para la compra de alimentos y artículos de higiene y limpieza
Incumplimiento de las corresponsabilidades	Suspensiones del titular de la tarjeta y del comercio involucrado
Número de hogares beneficiarios estimado*	82.651
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	24,11%

Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = UYU 43,42.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, al igual que los demás países del estudio, Uruguay permite a las familias con hijos deducir del impuesto a la renta los gastos de alimentación, educación, salud y vivienda (Tabla 53).

53. El Instituto de Niño y Adolescente del Uruguay es el rector de las políticas destinadas a promover, proteger y restituir los derechos de los NNA (INAU 2019).

**Tabla 55. Informaciones principales sobre la Deducción por dependientes menores de edad o con discapacidad**

Año de inicio	2007
Tipo de prestación	Deducción en el impuesto
Institución Responsable	Dirección General Impositiva
Presupuesto anual	-
Criterios de elegibilidad	Hijos menores de edad a cargo del contribuyente, o mayores si tienen alguna discapacidad
Límite de ingreso	Desde \$34.090 mensuales
Límite de niños por familia	No hay límite
Monto de la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa impositiva del 10%: UYU 527,60 mensuales</li> <li>• Tasa impositiva del 8%: UYU 422,80 mensuales</li> <li>• En caso de hijos mayores o menores incapaces o con discapacidades graves la deducción se duplica<sup>54</sup></li> </ul>
Corresponsabilidades	No hay
Número de hogares beneficiarios estimado*	202.794
Cobertura efectiva (% de la población NNA total)*	49,35%

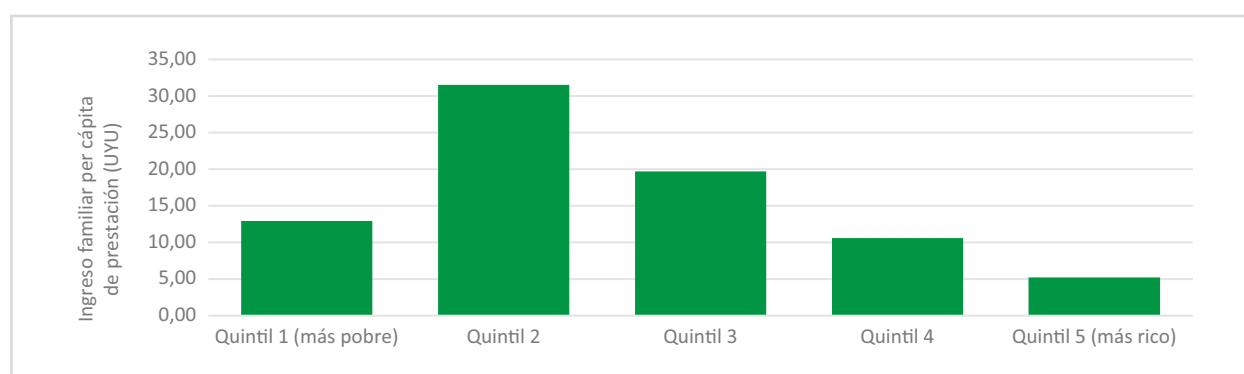
Notas: \*Los datos del número de beneficiarios estimados y de la cobertura efectiva se basan en nuestras estimaciones a partir de las encuestas de hogares. / Los datos corresponden a los del último año disponible de todas las prestaciones (2021), excepto el número de beneficiarios estimados y la cobertura efectiva que datan de la encuesta de hogares (2019). Tipo de cambio (23/06/2021): USD 1 = UYU 43,42.

Fuente: Elaboración propia.

## 8.2 La Protección Social a los NNA de Uruguay en números

La AFAM-PE y la TUS son prestaciones altamente progresivas, transfiriendo más recursos a los beneficiarios del primer quintil y reduciéndolos progresivamente a medida que aumenta su ingreso. Las demás asignaciones familiares transfieren menos ingresos al primer quintil que al segundo, lo que posiblemente se deba a su vinculación con la situación laboral del responsable del niño. Por último, la deducción del impuesto a la renta no tiene carácter claramente progresivo ni regresivo.

**Gráfico 67. Proporción de la distribución de la prestación de Asignaciones Familiares — otras según el nivel de ingreso familiar per cápita**

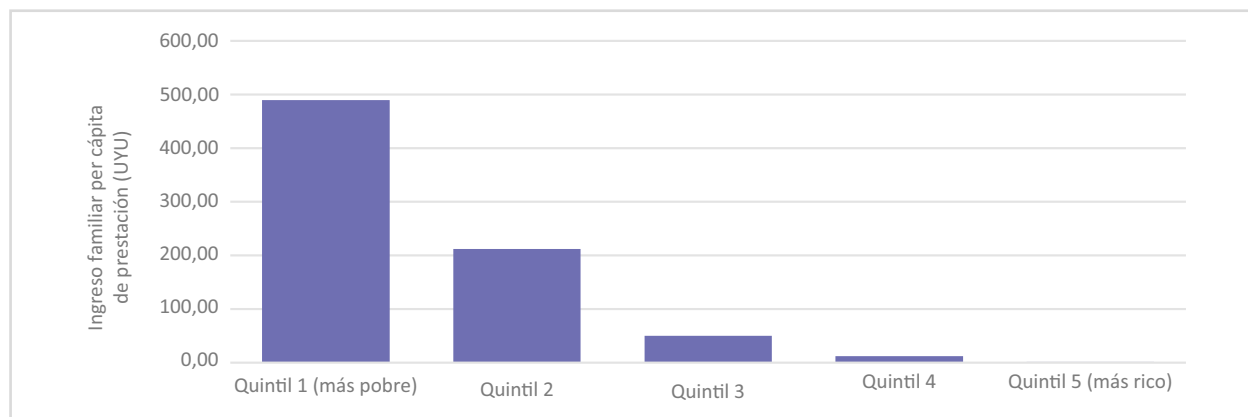


Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

54. La deducción por dependiente en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas corresponde a una reducción de 13 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) anuales por dependiente (UYU 5276 mensuales) en la renta imponible. Para calcular la deducción efectiva que se da sobre el monto del impuesto sobre la renta, se debe multiplicar el monto de la deducción por la alícuota de deducción que el individuo paga.

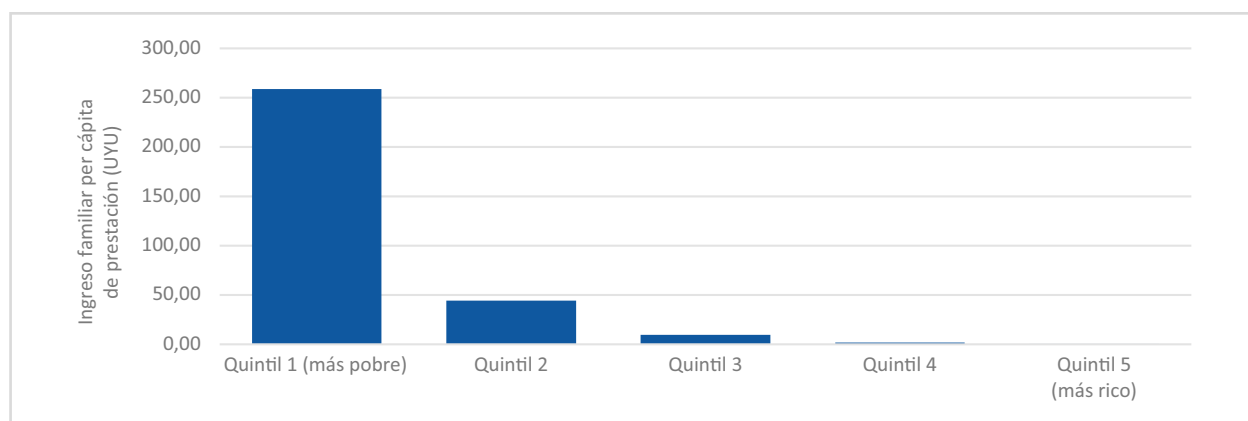


**Gráfico 68.** Proporción de la distribución de la prestación de Asignaciones Familiares — Plan de Equidad según el nivel de ingreso familiar per cápita



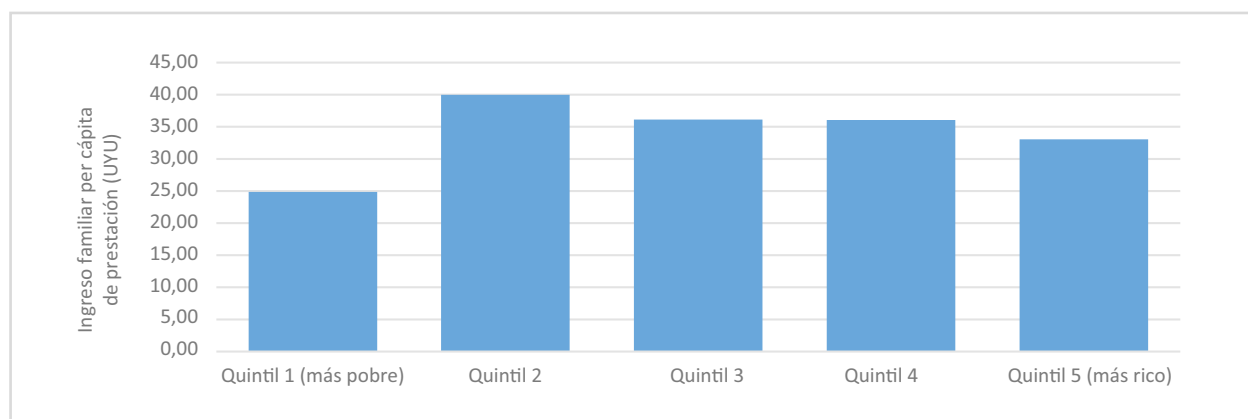
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 69.** Proporción de la distribución de la prestación de la Tarjeta Uruguay Social según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

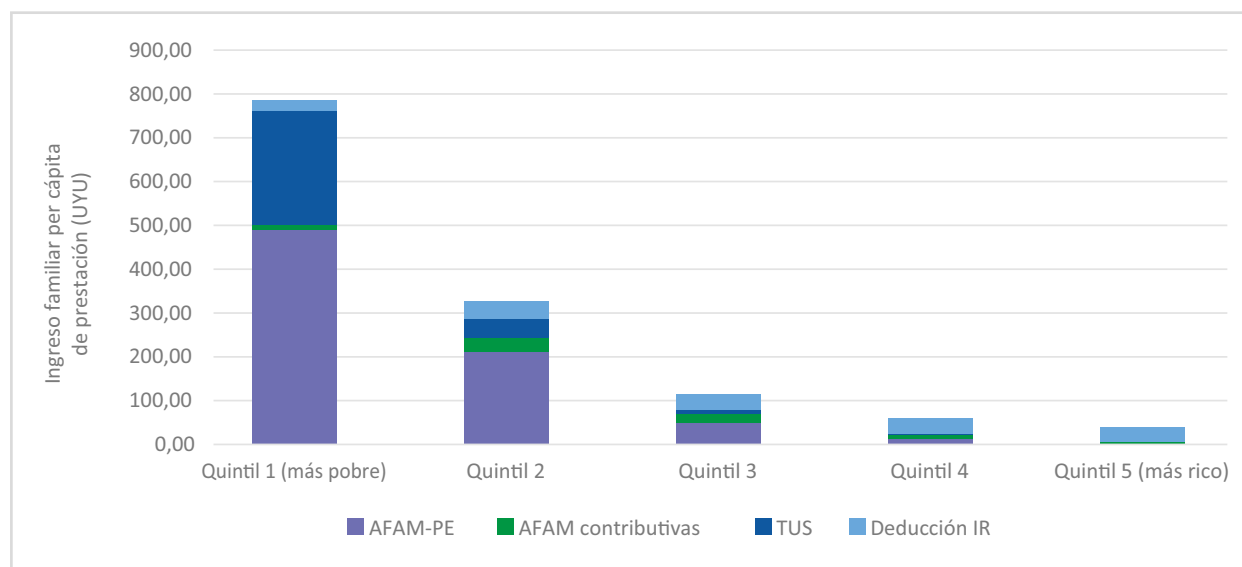
**Gráfico 70.** Proporción de la distribución de la prestación de deducción por dependientes según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Tomando las cuatro prestaciones en conjunto, el sistema de protección social de Uruguay para los niños es progresivo y logra atender a la mayoría de la población infantil del país (Gráfico 71).

**Gráfico 71.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura actual según el nivel de ingreso familiar per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

### 8.3 El perfil de los NNA excluidos por los programas de transferencias monetarias en Uruguay

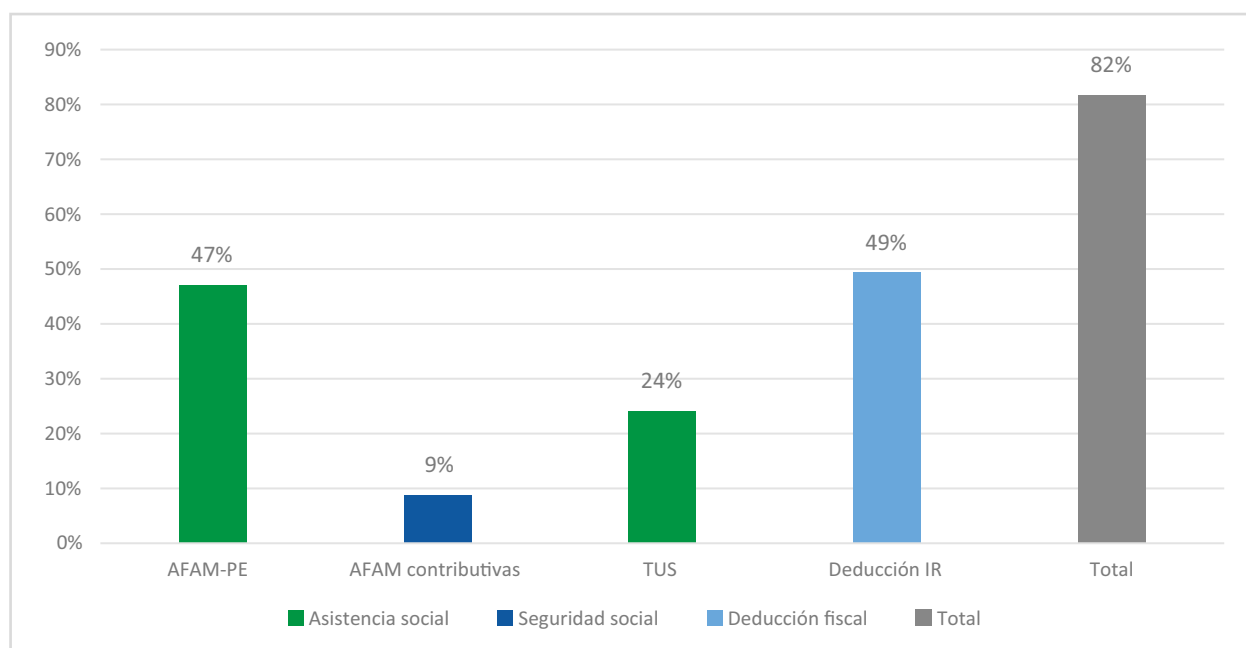
En términos de **cobertura legal**, el sistema de protección social conformado por los programas de transferencias monetarias analizados cubre a los NNA menores de 18 años y en todos los perfiles socioeconómicos. Además, dos grupos vulnerables están explícitamente mencionados como parte de la población elegible para estos programas: los NNA con discapacidad, y los estudiantes. Sin embargo, la población indígena, los migrantes y la población rural no cuentan con mecanismos para atenderlos específicamente. Así, ninguno de los países de los estudios de caso menciona explícitamente a los migrantes como beneficiarios de sus programas.

La **cobertura efectiva** analizada en Uruguay excluye la deducción fiscal, ya que sus beneficiarios fueron imputados. Sin embargo, vale considerar los datos imputados brevemente para obtener una visión general de la cobertura efectiva por todas las prestaciones mapeadas del país (Gráfico 72). Aunque la tasa de cobertura del programa de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad es de aproximadamente la mitad de todos los niños del país, la mayor prestación es la Deducción por Gastos con relación a los Menores del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas Categoría II. Con este sistema, la mayoría de los NNA en Uruguay están cubiertos por el sistema de protección social vigente.

Aún con base en los datos imputados, vemos que una consecuencia de que el programa de deducción de impuestos sea la mayor transferencia monetaria (en términos de cobertura) del país es que la cobertura de los NNA es alta en todos los quintiles de ingreso, incluso los de ingresos más altos (Gráfico 73).

Así, considerando los datos de la cobertura imputados para la deducción de impuestos, es posible inferir que la mayoría de los NNA que no están cubiertos por las principales prestaciones vigentes se ubican en los quintiles de ingresos intermedios. Este hallazgo también sugiere que la TUS y la AFAM-PE están bien focalizadas en los quintiles bajos.

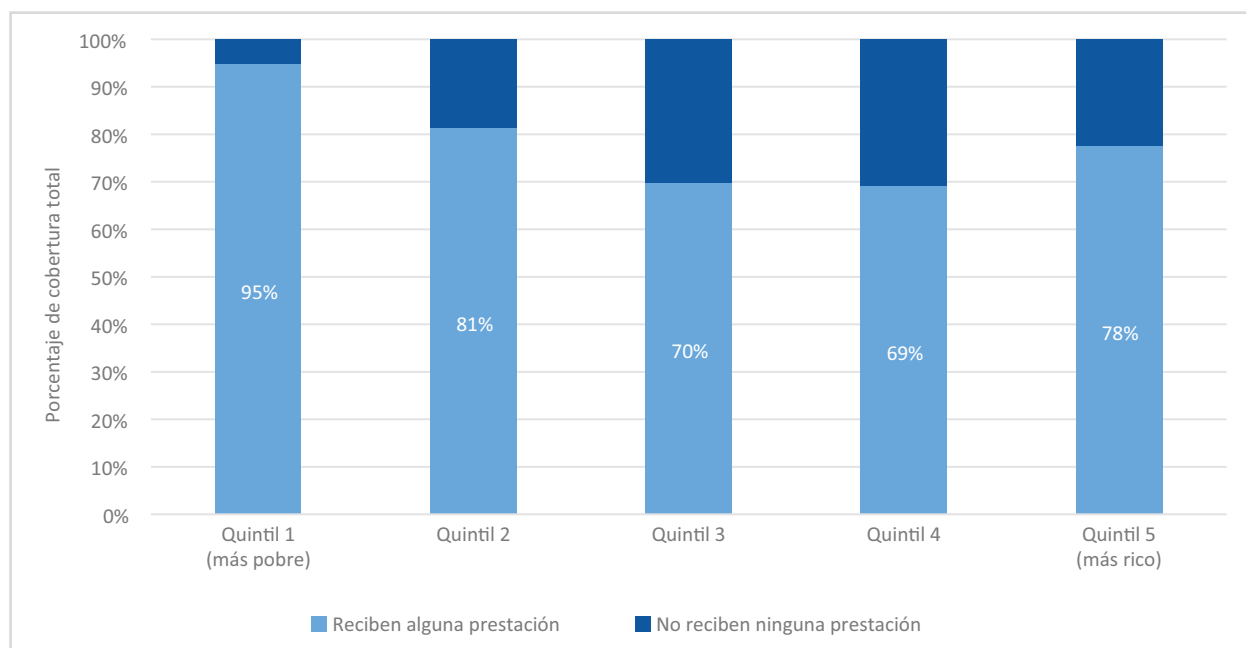
**Gráfico 72. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de los mayores programas de Uruguay**



Nota: Los programas no son necesariamente excluyentes.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

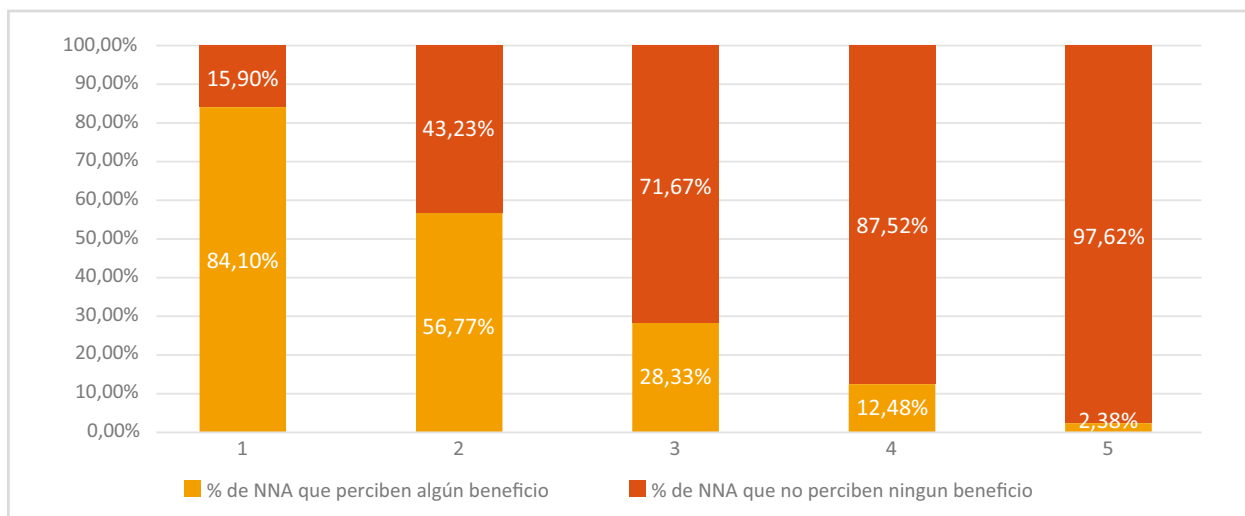
**Gráfico 73. Cobertura efectiva (% de la población NNA total) por quintil de ingreso en Uruguay**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

Sin considerar las imputaciones de la deducción fiscal, la cobertura de las prestaciones monetarias tiene una estructura progresiva, que no cubre a casi ninguno de los NNA en el quintil de ingresos más alto (Gráfico 74). Sin embargo, considerando la deducción, la cobertura es alta para todos los quintiles, incluso los de ingresos más altos.

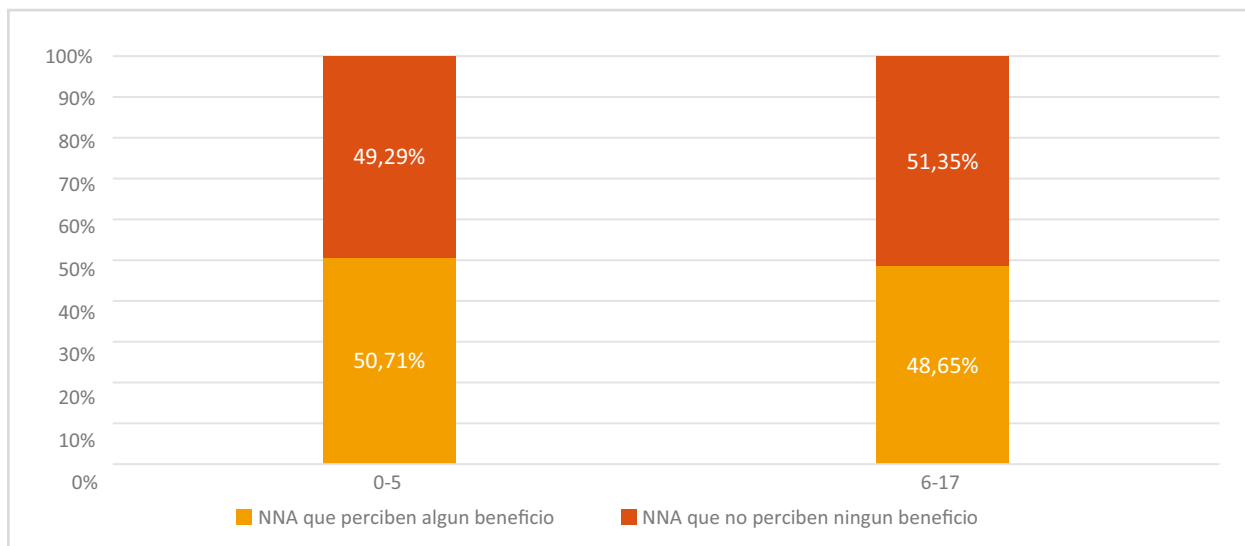
**Gráfico 74.** Cobertura efectiva (% de la población NNA total) de la TUS, AFAM-PE y AFAM- otras, por quintil de ingreso en Uruguay



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

No se encuentran diferencias significativas en la exclusión entre los NNA de distintas edades por las AFAM y la TUS (Gráfico 75), aunque la tasa de exclusión aumenta en cerca de 30 puntos porcentuales para cada uno de los grupos de edad si no se considera la deducción fiscal.

**Gráfico 75.** Proporción de los NNA excluidos de la TUS y de las asignaciones familiares por grupo de edad



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta de hogares.

Además, centrándose en la TUS y las asignaciones familiares,<sup>55</sup> el 3 por ciento de los NNA excluidos en edad escolar no asisten a la escuela, lo que, comparada con la proporción de los NNA que perciben alguna prestación (5 por ciento) no es sustancialmente distinto.

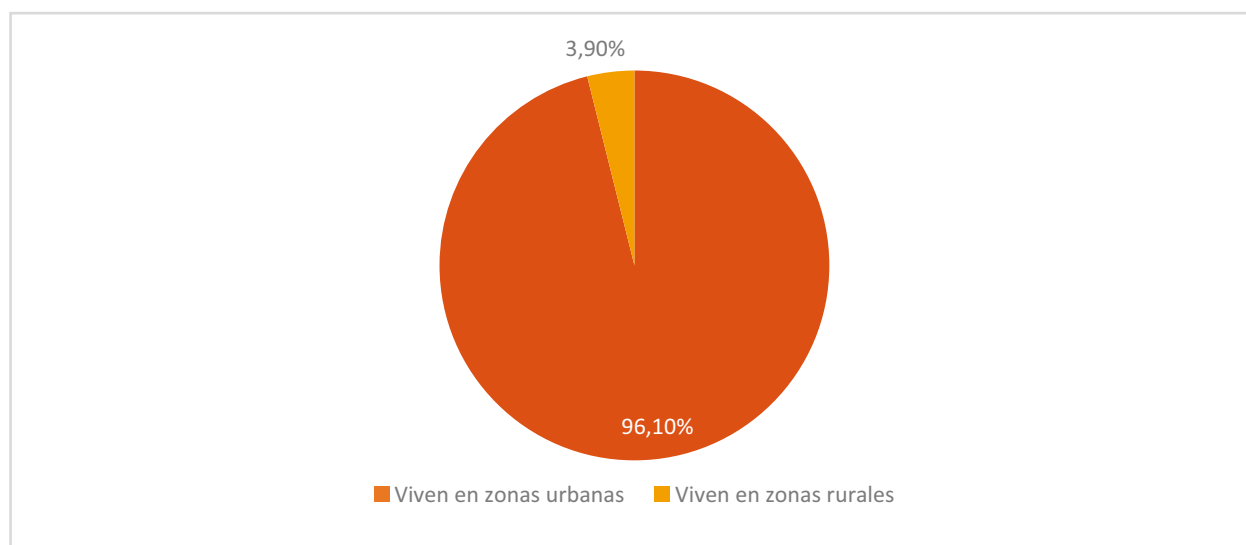
55. Como explicado en la sección de metodología, hemos excluido de este análisis los programas imputados. En el caso de Uruguay, el programa excluido fue la deducción del impuesto a la renta.

Sin embargo, la mayoría de los NNA en edad escolar que asisten a la escuela están excluidos del acceso a las prestaciones (52 por ciento). Entre los que no asisten a la escuela, una minoría grande no percibe ninguna prestación (43 por ciento). **Es preocupante que este segundo grupo de NNA en edad escolar fuera de la escuela esté excluido, ya que su ausencia del sistema educativo probablemente se debe a alguna forma de vulnerabilidad.** Sin embargo, la tasa de asistencia escolar entre ambos NNA cubiertos y excluidos es alta (el 95,47 por ciento y el 96,73 por ciento, respectivamente).

La distribución de los NNA excluidos entre las zonas rurales y urbanas no es tan diferente de la de los niños beneficiarios. Ambos grupos se concentran en las zonas urbanas, aunque una mayor proporción de NNA beneficiarios se encuentra en las zonas rurales (6,61 por ciento, frente al 3,9 por ciento de los que no perciben ninguna prestación). Si se considera que la mayor parte de la población de NNA se encuentra en las zonas urbanas (el 94,43 por ciento), la distribución tanto de los NNA beneficiarios y no beneficiarios principalmente en las zonas urbanas tiene sentido.

Sin embargo, la proporción de NNA que viven en las zonas urbanas y no están cubiertos por alguna prestación es mayor en la de los que viven en las zonas rurales: el 51,3 por ciento no está cubierto en las zonas urbanas, frente al 41,49 por ciento de los NNA que viven en zonas rurales. Así, la mayoría de los niños rurales son beneficiarios, pero la mayoría de los niños urbanos están excluidos. Considerando que el 94 por ciento de los niños de los dos quintiles de ingresos más bajos que no perciben ningún beneficio vive en las zonas urbanas, **este hallazgo sugiere una exclusión preocupante de los NNA pobres urbanos.**

#### Gráfico 76. Ubicación de los NNA que no perciben ninguna prestación

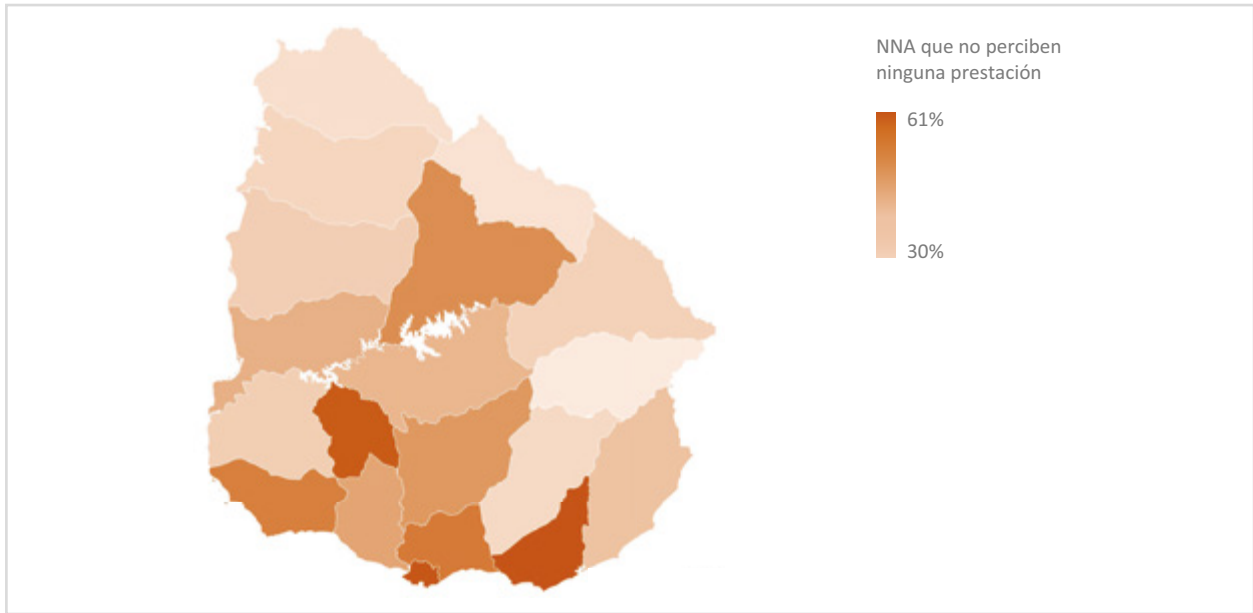


Nota: La deducción del impuesto a la renta no fue incluida en este análisis.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

La mayoría de los NNA excluidos se concentra en Montevideo (42 por ciento), el departamento más poblado de Uruguay. Si se observan las tasas de exclusión de niños por departamento, en cambio, se ve que de manera general, en la mayoría de los departamentos menos del 50 por ciento de los NNA está excluido. Solamente en Montevideo, Canelones, Colonia, Flores y Maldonado se excluye a más del 50 por ciento de los NNA. Sin embargo, esto se debe a que en este análisis no se considera la deducción fiscal, que beneficia a la mayoría de los NNA de los quintiles más altos en el país. Si se considera solo a los NNA de los quintiles de ingresos más bajos excluidos por departamento, todos se encuentran por debajo del 43 por ciento. Por otro lado, las tasas más altas de exclusión son también las de Montevideo (28 por ciento), Canelones (29 por ciento), Colonia (34 por ciento), Flores (41 por ciento) y Maldonado (42 por ciento), junto a la de Tacuarembó, que tenía una tasa de exclusión de los NNA totales del 50 por ciento, y que excluye a 42 por ciento de los NNA más pobres.

**Figura 5. Los NNA que no perciben ninguna prestación por departamento**

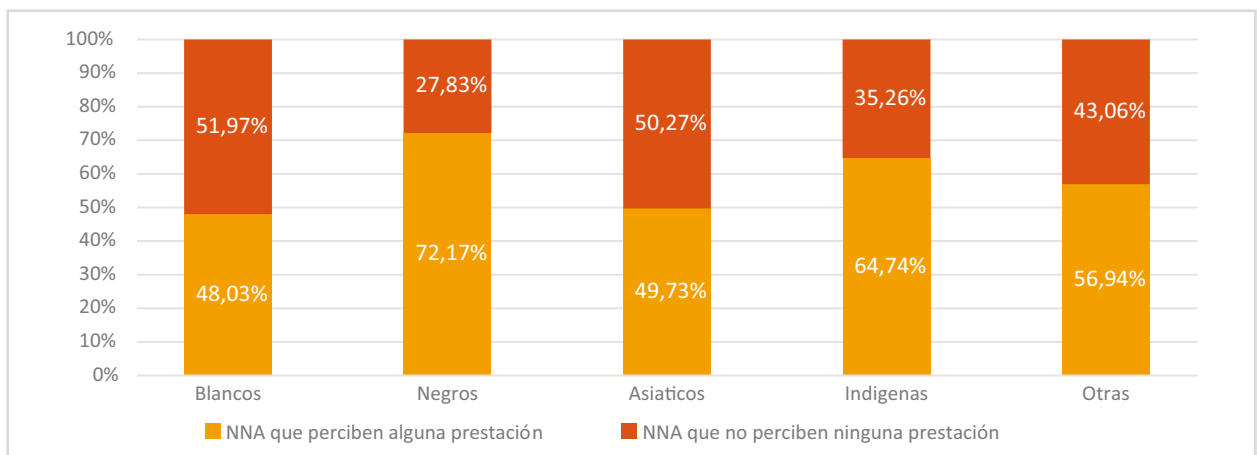


Nota: La deducción del impuesto a la renta no fue incluida en este análisis.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

En términos absolutos, los NNA excluidos son mayoritariamente blancos (96,92 por ciento). Sin embargo, eso ocurre porque la mayoría de la población de NNA en Uruguay es también blanca (94,68 por ciento). Las proporciones de NNA cubiertos y excluidos, por otro lado, cambian por grupo étnico (Gráfico 77). Mientras que entre los NNA blancos la mayoría no percibe ninguna prestación, esta proporción es más baja entre los NNA negros e indígenas. Una interpretación para este hallazgo es que (i) este análisis excluye las deducciones del impuesto a la renta que probablemente cubren a los NNA de familias blancas más afluentes y (ii) los NNA negros e indígenas pertenecen a los grupos más vulnerables elegibles para las prestaciones incluidas en este análisis. En efecto, la proporción de NNA negros e indígenas aumenta entre los NNA de los quintiles más bajos, de 4 a 6 por ciento y de 0,96 a 1,19 respectivamente, mientras que la de NNA blancos disminuye de 95 a 93 por ciento.

**Gráfico 77. Composición étnica de los NNA que no perciben ninguna prestación**



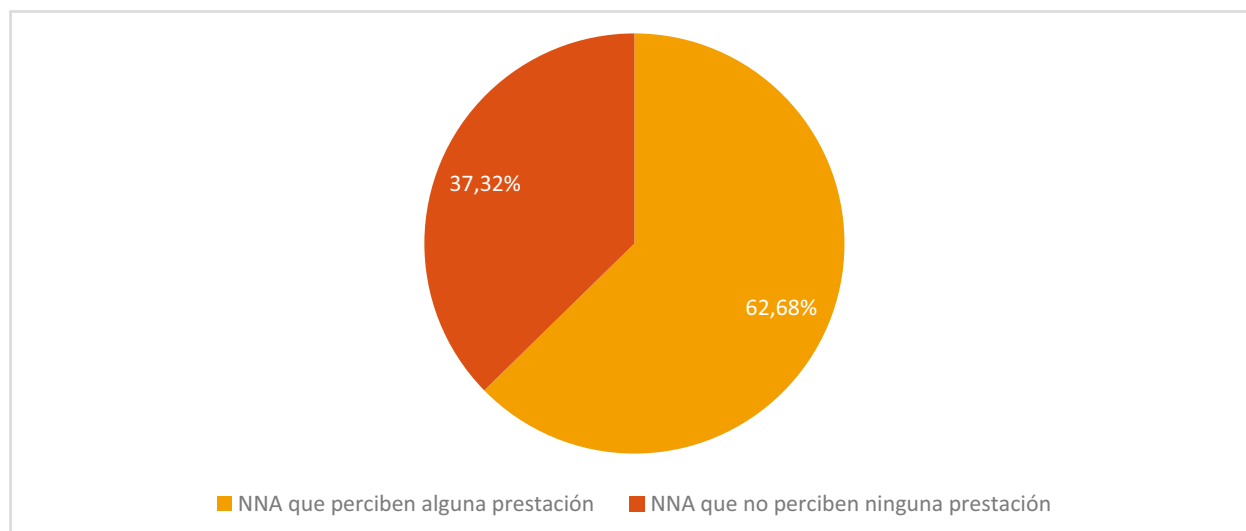
Nota: La deducción del impuesto a la renta no fue incluida en este análisis.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Comparando los hogares donde viven los NNA cubiertos y los excluidos por estos tres programas, se aprecia que los hogares de los NNA no cubiertos son de mayor tamaño – los NNA que perciben alguna prestación viven en hogares compuestos de 4,31 personas y los NNA excluidos en hogares de 3,75 personas.

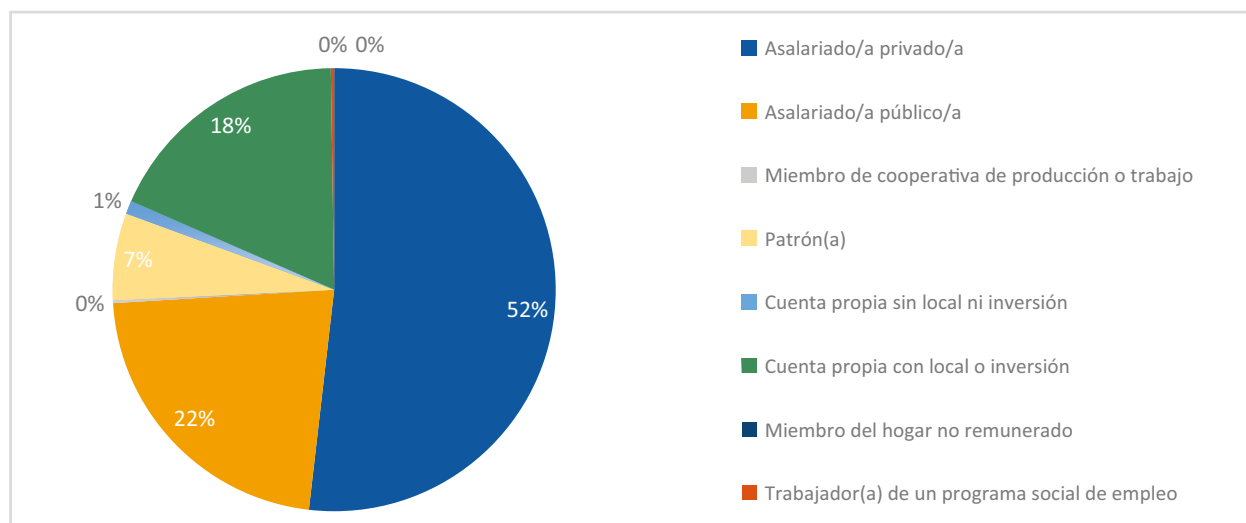
Además, la mayor parte de los NNA beneficiarios (75,4 por ciento) y de los excluidos (85,76 por ciento) viven en hogares donde el jefe o la jefa de familia están empleados. Sin embargo, cabe destacar que **entre los NNA que viven en hogares encabezados por jefes o jefas no empleados, hay una proporción considerable que no percibe ninguna prestación** (Gráfico 78). Este hallazgo es preocupante, ya que apunta a un grupo de NNA en hogares vulnerables que no están protegidos por la protección social.

**Gráfico 78. Proporción de los NNA en hogares con jefes de familia desempleados que están excluidos**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

**Gráfico 79. Distribución de los NNA que no perciben ninguna prestación por tipo de empleo del jefe del hogar**



Nota: La deducción del impuesto a la renta no fue incluida en este análisis.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de las encuestas de hogares.

Por último, la gran mayoría de los NNA beneficiarios viven en hogares informales (83 por ciento), mientras que la mayoría de los que están excluidos viven en hogares encabezados por trabajadores formales (67 por ciento). Esto se debe a la exclusión de la deducción fiscal de este análisis. Sin embargo, la mayoría de los niños de los quintiles de menores ingresos excluidos (58 por ciento) vive en hogares con trabajadores informales. A pesar de que la proporción de los NNA de estos quintiles que viven en hogares informales y que no perciben la prestación sea del 18 por ciento, el hecho de que **la mayoría absoluta de los NNA pobres excluidos vivan en hogares encabezados por trabajadores informales** es preocupante, apuntando a una mayoría de los niños más vulnerables sin protección. El Gráfico 79 muestra los tipos de trabajos que realizan los jefes de los hogares donde viven los NNA excluidos.

Los hallazgos resumidos anteriormente apuntan a que, tal como en los otros estudios de casos, los NNA pobres urbanos y del *missing middle*, es decir, de los hogares marginalmente no pobres probablemente encabezados por trabajadores informales, pueden beneficiarse de una prestación universal para los NNA, como la que será proyectada en la siguiente sección.

## 8.4 Los impactos proyectados de la PUH en Uruguay

Tras el análisis distributivo se formuló una PUH cuyo presupuesto es igual al que actualmente se destina a las prestaciones analizadas anteriormente: las asignaciones familiares contributivas y las del Plan de Equidad, el programa Tarjeta Uruguay Social y la deducción del impuesto sobre la renta por gastos con relación a los niños.

**Tabla 56. Presupuesto de la PUH**

Programa	Hogares beneficiarios (miles)	Gasto mensual en prestaciones (millones)
Asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE)	194	UYU 538,6 (USD PPA 20,1)
Asignaciones familiares contributivas (AFAM excepto AFAM-PE)	50	UYU 56,3 (USD PPA 2,1)
Tarjeta Uruguay Social (TUS)	83	UYU 221,5 (USD PPA 8,3)
Deducción por dependientes menores de edad (impuesto sobre la renta)	203	UYU 119,7 (USD PPA 4,5)
Suma de los programas actuales	377	UYU 936,0 (USD PPA 34,9)
Propuesta de PUH	511 a 563	UYU 936,0 (USD PPA 34,9)

Nota: Los datos corresponden al año de la encuesta de hogares (2019). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo. El número de hogares beneficiarios del conjunto de los programas actuales refiere a los hogares que reciben al menos una de las prestaciones. Si el hogar recibe más de una prestación sólo se lo cuenta una vez.

Fuente: Elaboración propia.

Con este presupuesto se simulan los efectos de una PUH en varios escenarios de diseño de programas, descritos en la subsección sobre el modelo de la microsimulación. La composición de la PUH en estos escenarios se describe en la Tabla 55. Entre ellos, se presentan a continuación los impactos correspondientes a tres escenarios.

**El análisis distributivo muestra que en los tres escenarios la PUH resulta una prestación solamente un poco más progresiva que el conjunto de los programas actuales en el caso uruguayo** (Tabla 56, Gráfico 80, Gráfico 81 y Gráfico 82). Esto **sin aumentar el costo de las prestaciones proporcionadas, al tiempo que se seguiría garantizando la cobertura universal de las familias con niños a cargo**. Además, su efecto sobre la pobreza y la desigualdad supera al de la estructura actual de prestaciones.



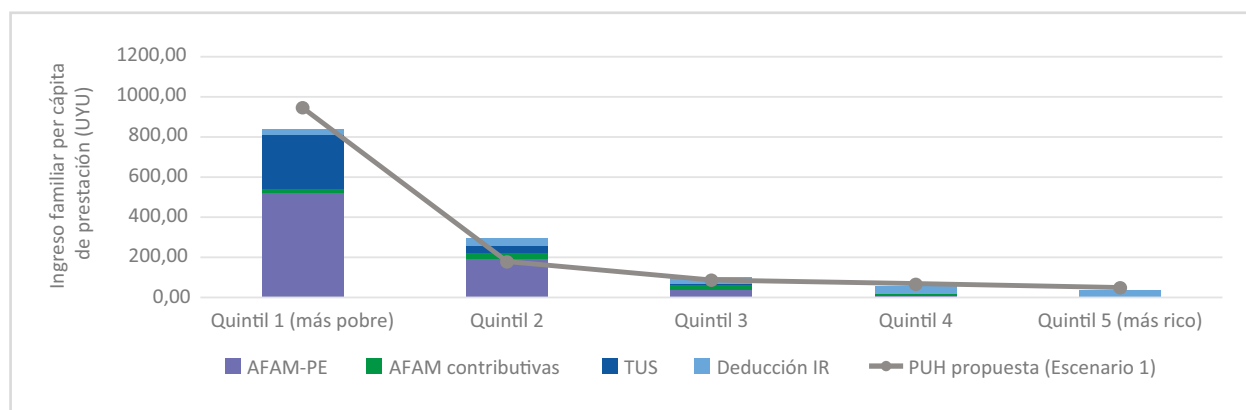
**Tabla 57. Escenarios del diseño de la PUH uruguaya**

Componente	Características del componente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Prestación básica para todos los hogares con niños a cargo	Monto mensual por NNA	UYU 402,46 (USD PPA 15,00)		UYU 268,30 (USD PPA 10,00)
	Hogares elegibles	510.700		
Suplemento para los hogares de bajos ingresos con niños a cargo	Monto máximo mensual por NNA	UYU 3.363,04 (USD PPA 125,34)	UYU 3.070,75 (USD PPA 114,45)	UYU 5.031,53 (USD PPA 187,53)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	Ingresos familiares per cápita ≤ UYU 5.327,42 (USD PPA 198,56)		Ingresos familiares per cápita ≤ UYU 1.840,38 (USD PPA 68,59)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	Ingresos familiares per cápita entre UYU 5.327,42 (USD PPA 198,56) y UYU 12.053,50 (USD PPA 449,25)	Ingresos familiares per cápita entre UYU 5.327,42 (USD PPA 198,56) y UYU 11.468,92 (USD PPA 427,46)	Ingresos familiares per cápita entre UYU 1.840,38 (USD PPA 68,59) y UYU 11.903,44 (USD PPA 443,66)
	Hogares elegibles	133.930 (monto máximo: 25.094)	122.825 (monto máximo: 25.094)	130.826 (monto máximo: 2.098)
Prestación para hogares de bajos ingresos sin NNA a cargo	Monto máximo	-	UYU 3.473,20 (USD PPA 129,45)	UYU 5.299,84 (USD PPA 197,53)
	Elegibilidad cuando el valor del monto = máximo	-	Ingresos familiares per cápita ≤ UYU 5.327,42 (USD PPA 198,56)	Ingresos familiares per cápita ≤ UYU 1.840,38 (USD PPA 68,59)
	Elegibilidad cuando el valor máximo > monto > cero	-	Ingresos familiares per cápita entre UYU 5.327,42 (USD PPA 198,56) y UYU 12.273,83 (USD PPA 457,46)	Ingresos familiares per cápita entre UYU 1.840,38 (USD PPA 68,59) y UYU 12.440,05 (USD PPA 463,66)
	Hogares elegibles	-	50.945 (monto máximo: 4.726)	52.127 (monto máximo: 904)
Visión general	Monto medio por hogar beneficiario (mensual)	UYU 1.832,89 (USD PPA 68,31)	UYU 1.666,68 (USD PPA 62,12)	UYU 1.663,13 (USD PPA 61,99)
	Hogares elegibles	510.700 (2.034.833 personas; NNA: 873.146)	561.645 (2.154.079 personas; NNA 873.146)	562.827 (2.156.762 personas; NNA: 873.146)

Nota: En el Escenario 3, la línea de corte de los ingresos per cápita de los hogares para recibir el monto máximo del suplemento y de la prestación a los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo equivale a la línea internacional del Banco Mundial de USD PPA 1,90 diarios (en dólares de 2011). El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

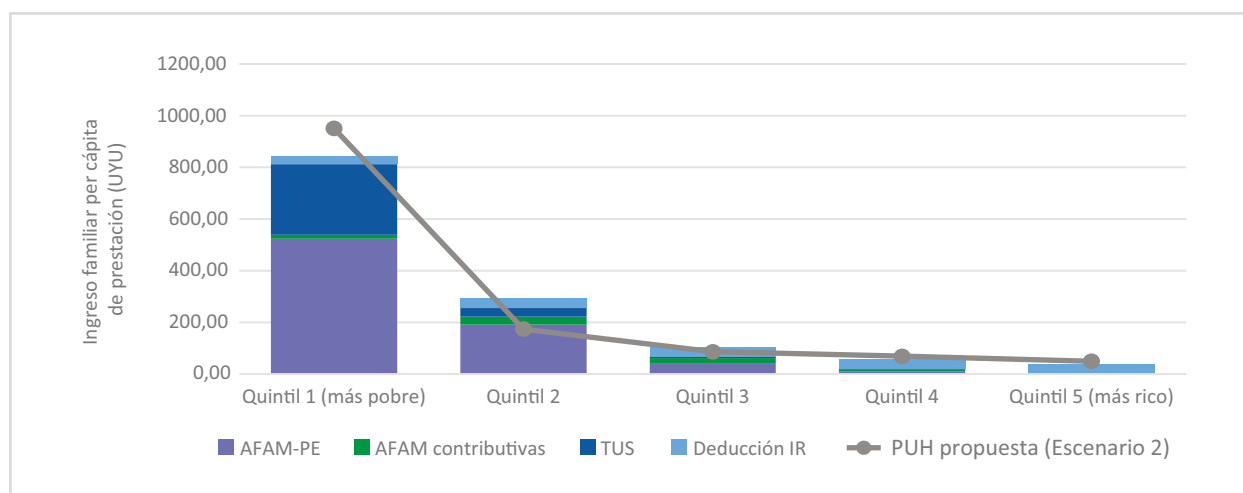
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 80. Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas y la propuesta de una PUH (Escenario 1) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia**



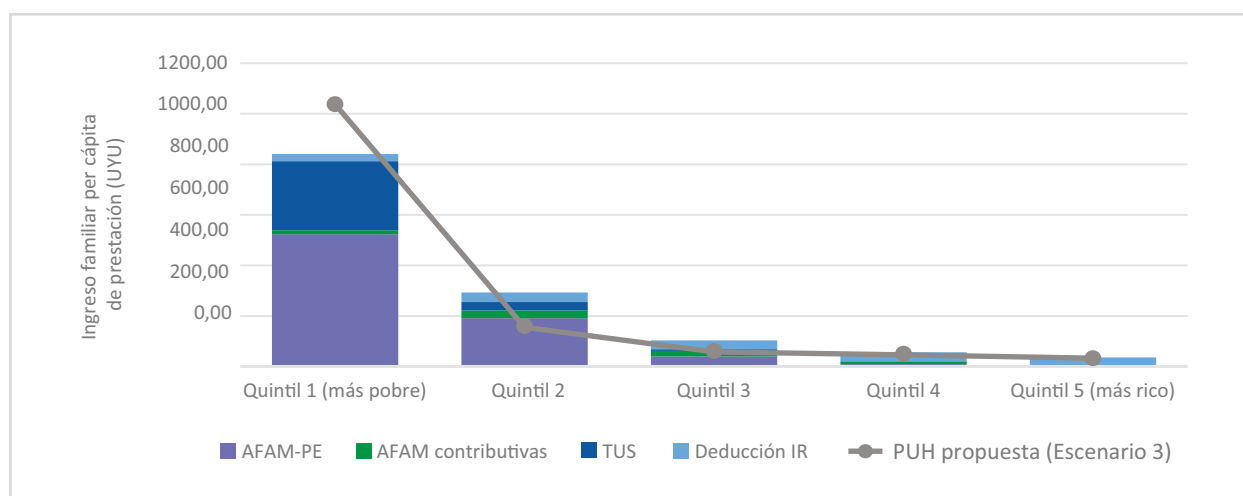
Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 81.** Proporción de la distribución de las prestaciones de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 2) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Gráfico 82.** Proporción de la distribución de la estructura de los programas actual y de la propuesta de una PUH (Escenario 3) según el nivel de ingresos per cápita de los hogares antes de cualquier transferencia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos imputados en las encuestas de hogares.

**Tabla 58.** Coeficiente de concentración antes y después da la PUH (todos los escenarios)

País	Conjunto de programas actuales	PUH [Escenarios]		
		1	2	3
URY	-55,809	-57,827	-58,674	-65,419
Cambio*		-2,018	-2,865	-9,611

Notas: \* "Cambio" aquí se refiere a la diferencia entre cada escenario de implementación de la PUH y el estado actual (con los programas actualmente existentes). Valores negativos indican una mejora de la progresividad (PUH más progresiva que el estado actual). Valores positivos indican un empeoramiento de la progresividad. / El coeficiente de concentración *varía* entre -100 y 100. Los valores negativos indican progresividad y los valores positivos indican regresividad. Cero indicaría neutralidad. Cuanto *más* negativo (*más* cerca de -100), *más* progresivo.

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, el cambio distributivo que se simula también provoca un descenso de la pobreza total, mientras que el impacto sobre la brecha de la pobreza y la pobreza infantil es más ambiguo (Tabla 57). También se observa un descenso de la desigualdad total, pero el efecto sobre los ingresos familiares medios per cápita de los NNA varía según el escenario analizado (Tabla 58).

**Tabla 59. Impacto de la PUH sobre las medidas de pobreza**

Población	Pobreza (línea USD 5,50)		Pobreza (línea nacional)		Brecha media de la pobreza (línea USD 5,50)	Brecha media de la pobreza (línea nacional)
	Total	Infantil	Total	Infantil	Total	Total
Actualmente	3,33%	6,07%	21,65%	34,48%	UYU 36,49 (USD PPA 1,36)	UYU 744,09 (USD PPA 27,73)
PUH: Escenario 1	3,17%	5,50%	21,47%	33,98%	UYU 41,42 (USD PPA 1,54)	UYU 729,09 (USD PPA 27,17)
Cambio	-0,16 p.p.	-0,56 p.p.	-0,17 p.p.	-0,50 p.p.	+ UYU 4,93 (+ USD PPA 0,18)	- UYU 15,00 (- USD PPA 0,56)
PUH: Escenario 2	3,09%	5,71%	21,49%	34,66%	UYU 40,17 (USD PPA 1,50)	UYU 727,15 (USD PPA 27,10)
Cambio	-0,24 p.p.	-0,36 p.p.	-0,16 p.p.	+0,18 p.p.	+ UYU 3,68 (+ USD PPA 0,14)	- UYU 16,94 (- USD PPA 0,63)
PUH: Escenario 3	2,63%	4,68%	21,46%	34,59%	UYU 33,30 (USD PPA 1,24)	UYU 711,63 (USD PPP 26,52)
Cambio	-0,70 p.p.	-1,39 p.p.	-0,19 p.p.	+0,11 p.p.	- UYU 3,19 (- USD PPA 0,12)	- UYU 32,46 (- USD PPA 1,21)

Nota: La pobreza se expresa en porcentaje de la población (total o infantil) y la variación de la pobreza en puntos porcentuales. La línea de USD 5,50 es la línea de pobreza internacional del Banco Mundial para los países de ingresos medios-altos, equivalente a USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011). La brecha media de la pobreza es la media entre las personas cuyos ingresos mensuales per cápita del hogar están por debajo de la línea de pobreza, es decir la distancia entre sus ingresos mensuales per cápita del hogar y dicha línea. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 60. Impacto de la PUH sobre las medidas de desigualdad e ingresos**

Población	Desigualdad (índice Gini × 100)		Ingresos medios de los NNA
	Total	Infantil	Infantil
Actualmente	38,523	36,560	UYU 17.155,52 (USD PPA 639,41)
PUH: Escenario 1	38,506	36,332	UYU 17.173,32 (USD PPA 640,07)
Cambio	-0,017	-0,228	+ UYU 17,80 (+ USD PPA 0,66)
PUH: Escenario 2	38,502	36,582	UYU 17.125,01 (USD PPA 638,27)
Cambio	-0,021	+0,022	- UYU 30,51 (- USD PPA 1,14)
PUH: Escenario 3	38,421	36,309	UYU 17.130,31 (USD PPA 638,47)
Cambio	-0,102	-0,251	- UYU 25,21 (- USD PPA 0,94)

Nota: Los ingresos medios de los NNA son la media, sólo entre los NNA, de los ingresos mensuales per cápita del hogar. El USD PPA se refiere a los dólares actuales (a principios de 2021) ajustados por la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: Elaboración propia.

## 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En resumen, los PTMC, la principal herramienta de protección social dirigida a los NNA en ALC, han logrado importantes resultados socioeconómicos, así como la priorización del cuidado de los niños en la agenda de protección social. Sin embargo, el sistema actual tiene importantes limitaciones y este estudio ha destacado algunos de sus problemas principales.

El primero es la persistencia de **importantes brechas de cobertura**. Considerando los países con datos disponibles, el estudio mostró que sus **tasas de cobertura varían considerablemente**. Con todo, la gran mayoría de los países de la región excluyen a más de la mitad de la población infantil, muchos excluyendo a más del 70 por ciento y otros hasta más del 90 por ciento. En primer lugar, el propio diseño de los programas existentes en cada país excluye a subgrupos de niños. Una gran parte de los PTM analizados tienen criterios de elegibilidad muy específicos, focalizados en grupos de NNA demasiado pequeños. Los NNA de grupos especialmente vulnerables siguen al margen del sistema en algunos países, como en el caso de los indígenas y los migrantes. Este segundo grupo, por ejemplo, no es explícitamente considerado por ninguno de los programas analizados en los estudios de caso. Las barreras para su mayor inclusión como beneficiarios incluyen la falta de programas adecuados para sus necesidades en varios países de ALC, y la mayor dificultad para cumplir con los criterios de documentación y las condicionalidades, consecuencia de su marginación y vulnerabilidad social.

Otros grupos cuya exclusión es frecuente son los NNA de edad preescolar y los que pertenecen al **missing middle**, es decir, aquellos que forman parte de familias marginalmente no pobres con ingresos superiores al máximo permitido para percibir las prestaciones de asistencia social, pero cuyos padres no están cubiertos por los programas contributivos de seguridad social. Estos niños son generalmente hijos de **trabajadores informales**, parte importante de la mano de obra en muchos países de la región.

Los cinco estudios de caso ilustran la brecha de la cobertura entre estos grupos. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, la tasa de cobertura de los NNA oscila entre el 54,0 por ciento (Colombia) y el 82,0 por ciento (Argentina). Colombia se parece más a otros países de la región, donde hay una porción considerable de NNA pobres y de edad preescolar excluidos. No obstante, todos los estudios de caso presentan una exclusión preocupante de los NNA marginalmente no pobres que viven con trabajadores informales o independientes. A pesar de ser los países con las más altas tasas de cobertura efectiva, todos muestran cómo este grupo específico de NNA no está cubierto por los PTM vigentes en la actualidad.

El análisis muestra que es necesario **augmentar la cobertura de los niños por parte de los sistemas nacionales de protección social para incluir a los grupos que todavía están marginados**. En este sentido, son evidentes algunas de las ventajas de las PUH. En primer lugar, al ser una prestación universal, todas las familias con hijos del país pueden optar por ella, lo que elimina los complejos criterios que pueden llevar a la exclusión de grupos marginados, como ocurre actualmente. Además, si se implementan las PUH sustituyendo los programas en vigor, como se propone aquí, se conseguirá una racionalización administrativa, mejorando las asimetrías de los sistemas actuales.

Las PUH también pueden ser instrumentos importantes para **avanzar en la agenda de los derechos de los NNA**, garantizando que todos realicen su derecho a la protección social en igualdad de condiciones. El carácter universal de las PUH no discrimina el acceso de ningún grupo, lo que puede ocurrir directa o indirectamente en el caso de los PTMC. Su universalidad se presenta como una ventaja **para mitigar el estigma y la vergüenza de la pobreza**, al enmarcarse como un derecho de ciudadanía y no separar a un grupo restringido como beneficiarios. La economía política que conllevan las prestaciones universales también puede ayudar a superar una de las principales dificultades para implementar las PUH en los países en desarrollo, como el costo que suponen. **Las prestaciones universales unen los intereses de diferentes**

**sectores de la sociedad**, que normalmente no tienen la misma agenda. Al conseguir el apoyo de, por ejemplo, las clases medias, las PUH pueden obtener un mayor apoyo político, lo que podría ayudar a conseguir mayores presupuestos y una mejor sostenibilidad.

No obstante, los análisis de costos deben realizarse caso por caso, ya que varios factores — por ejemplo, la composición de la población y el diseño de las prestaciones — afectan al costo total de la PUH. En todos los casos, es necesario tener en cuenta que **la prestación puede aplicarse de forma gradual, dando prioridad a los grupos más vulnerables**. Explorando alternativas que aumenten el espacio fiscal existente, se puede aumentar progresivamente la cobertura horizontal y vertical, respetando lo que sea factible en cada momento. Se trata de una alternativa recomendada incluso por los tratados internacionales de derechos humanos y de protección social que reconocen los límites financieros que pueden existir (Sepulveda 2019; OIT 2012).

El estudio muestra que es posible implementar una PUH en países de ALC sin incurrir en un aumento de costo en comparación al monto usado actualmente con las prestaciones principales de transferencias monetarias a los NNA. El estudio analizó las principales prestaciones de transferencias monetarias para la infancia en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay) y evaluó el impacto que tendría su sustitución por una PUH en términos de progresividad del sistema y de reducción de la pobreza y la desigualdad.

La PUH propuesta en el estudio tiene una estructura de prestaciones que **garantiza la cobertura universal, con una prestación básica que reciben todos los hogares con niños a cargo, y contribuye a reducir la pobreza dando un suplemento del monto de la prestación a los hogares de bajos ingresos** (según el escenario analizado, incluyendo o no los hogares de bajos ingresos sin niños a cargo).

Como se observa en los gráficos y tablas del capítulo 4, en la predominante mayoría de los escenarios analizados se aprecia **una reducción de la pobreza total, de la brecha de pobreza total y de la desigualdad total**. En algo más de la mitad de los escenarios fue posible estimar un aumento de los ingresos familiares per cápita de los NNA con la implementación de la PUH.

**El impacto sobre la pobreza infantil es más ambiguo**, ya que el signo del efecto varía en función del escenario analizado y de la línea de pobreza utilizada en el cálculo. Con excepción de Brasil, los impactos sobre la pobreza infantil utilizando las líneas de pobreza nacionales no son significativos. En cualquier caso, al menos uno de los escenarios provoca una reducción de la pobreza infantil medida según la línea internacional de USD PPA 5,50 diarios (en dólares de 2011). Sin embargo, mientras este estudio muestra que es posible implementar una PUH sin aumentar el presupuesto, para que ocurra una reducción sustancial de la pobreza y de la desigualdad que beneficie a los NNA y que sea evidente independientemente de la línea de pobreza utilizada, se necesita aumentar los presupuestos nacionales.

No obstante, la focalización de las PUH es, con pocas excepciones, una mejora con respecto al conjunto actual de programas de protección social. Esto implica que la adopción de una PUH, a pesar de su carácter universal, estaría más dirigida a los más pobres que el escenario actual. Esto se debe a la existencia de un suplemento específico en la composición de las prestaciones de la PUH y al hecho que, en todos los países analizados, los hogares de los quintiles de ingresos más pobres suelen tener más niños a cargo que los quintiles más ricos. Así, una prestación dirigida a la niñez ya conlleva necesariamente cierta medida de focalización.

La caída de la pobreza total varía según el país y el escenario analizado, destacando Brasil, en el que la adopción de la PUH se estima que llevaría a una caída de más de un punto porcentual (entre 1,45 y 1,62) de la pobreza para los tres escenarios analizados para el país.

En el caso de la pobreza infantil, los escenarios que no incluyen a las familias en situación de pobreza sin niños a cargo tienden a tener un mayor impacto en este índice, porque centran el presupuesto de la PUH exclusivamente

en los hogares con NNA. Los escenarios que incluyen a las familias sin niños a cargo tienen unos resultados de reducción de la pobreza infantil menos favorables, estimándose a veces un ligero aumento, dependiendo del escenario y de la línea de pobreza utilizada en el cálculo. En el caso brasileño se observa una caída sustancial de la pobreza infantil, de 2,57 a 3,96 puntos porcentuales, según el escenario analizado. Una regularidad similar se observa en los ingresos medios de los NNA: los escenarios que otorgan prestaciones exclusivamente a las familias con niños a cargo muestran un aumento más sustancial de estos ingresos. Lo más destacado es Brasil, donde los ingresos medios de los niños aumentan entre USD PPA 15,17 y 18,26 mensuales.

La brecha de pobreza media, una medida de la profundidad de la pobreza, muestra una caída en general con la adopción de las PUH. Destacan Argentina, donde la caída de la brecha media oscila entre USD PPA 1,84 y 4,55, y Brasil, donde el descenso es de USD PPA 2,07 a 3,12, dependiendo de la línea de pobreza utilizada para el cálculo del índice (internacional o nacional) y del escenario analizado.

Por último, se observa en general una modesta reducción de la desigualdad, medida por el índice de Gini. Argentina vuelve a destacar, con una reducción que se acerca a 1 punto de Gini (sobre 100) en uno de los escenarios. En el caso de la desigualdad infantil, es decir, medida teniendo en cuenta únicamente los ingresos per cápita de los hogares de los niños, la reducción del índice de Gini es sustancial en el caso de Argentina (reducción máxima de 1,551 puntos en el Gini) y Brasil (reducción máxima de 1,586 puntos).

**Tabla 61. Resumen de los principales resultados sobre la pobreza y la desigualdad de la implementación de la PUH en todos los estudios de caso**

		Población	Actualmente	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Pobreza (línea USD 5,50)	Argentina	Total	30,19%	29,89%	30,50%	29,60%
		Infantil	36,99%	35,53%	39,16%	37,31%
Pobreza (línea USD 5,50)	Brasil	Total	26,01%	24,52%	24,56%	24,39%
		Infantil	42,61%	39,08%	40,04%	38,65%
Pobreza (línea USD 5,50)	Chile	Total	7,47%	7,42%	7,40%	6,88%
		Infantil	11,77%	11,98%	12,11%	11,09%
Pobreza (línea USD 5,50)	Colombia	Total	36,17%	36,22%	36,10%	35,94%
		Infantil	50,36%	50,05%	50,08%	49,89%
Pobreza (línea USD 5,50)	Uruguay	Total	3,33%	3,17%	3,09%	2,63%
		Infantil	6,07%	5,50%	5,71%	4,68%
Desigualdad (índice Gini x 100)	Argentina	Total	52,143	51,577	51,352	51,163
		Infantil	49,988	48,437	49,899	49,499
Desigualdad (índice Gini x 100)	Brasil	Total	51,113	51,151	51,141	51,020
		Infantil	51,339	50,287	50,872	49,753
Desigualdad (índice Gini x 100)	Chile	Total	46,173	46,176	46,176	46,072
		Infantil	44,790	44,983	45,029	44,746
Desigualdad (índice Gini x 100)	Colombia	Total	54,455	54,446	54,443	54,347
		Infantil	50,233	49,854	50,005	49,846
Desigualdad (índice Gini x 100)	Uruguay	Total	38,523	38,506	38,502	38,421
		Infantil	36,560	36,332	36,582	36,309

Fuente: Elaboración propia.

Además, la pandemia de COVID-19 y su crisis socioeconómica han llevado a que los países buscaran nuevas maneras de expandir su cobertura a nuevos beneficiarios, especialmente a los trabajadores informales y sus familias, que solían estar excluidos del acceso a prestaciones monetarias en ALC. La creación de los nuevos programas de transferencias monetarias de emergencia, que llegaban a una gran proporción de la población,

reinició el debate acerca de las prestaciones universales en la región, y diversos académicos, políticos y organizaciones internacionales pasaron a abogar por la implementación de estas prestaciones, incluyendo la PUH. Además, las diferentes estrategias utilizadas para ampliar el alcance del sistema de protección social, mediante la utilización de mecanismos digitales y el registro por demanda, traen lecciones para la implementación de las PUH. Por otro lado, la crisis también implicó un gran costo en términos fiscales para los países, lo que dificulta su capacidad de implementar nuevos programas a corto plazo.

Aunque este estudio avanza el debate sobre la implementación de las PUH en ALC, no se trata de una discusión exhaustiva sobre el tema, dejando varias posibilidades para futuras investigaciones y discusiones. Si bien el estudio muestra que es posible tener un impacto sobre la pobreza y la desigualdad en ALC con una PUH que utilice el mismo presupuesto que ya es actualmente gastado en los PTM, los programas focalizados también pueden tener mayores impactos si son implementados eficientemente. Así, el debate entre la universalización y la focalización es mediado por los valores y los ideales de justicia, sin ofrecer necesariamente una única respuesta correcta, pero siempre partiendo de la evidencia empírica para sustentar las alternativas.

Por ejemplo, considerando que el presupuesto utilizado en este estudio para las microsimulaciones de las PUH es basado en la contribución de las familias de los trabajadores formales a la seguridad social, entonces vale cuestionar si es justo que estas mismas familias contribuyentes, en un escenario hipotético, reciban montos menores a través de una PUH que lo que recibirían a través de la seguridad social. Sin embargo, es necesario también tener en mente que, en el caso de varios programas contributivos, el empleador también contribuye. En estos casos, el gasto del empleador con la seguridad social de los trabajadores formales es compensado por una subida de los precios de los productos ofrecidos por sus empresas. Así, en una sociedad de consumo, quien verdaderamente paga por la contribución en la seguridad social del trabajador formal es la sociedad como un todo, incluyendo a los trabajadores informales que no perciben ninguna prestación. Aquí se puede ver la complejidad de la discusión sobre la justicia por detrás de los beneficios focalizados y universales.

Otra discusión necesaria para futuros estudios es aquella sobre la financiación de las PUH. Mientras que este estudio trabajó con los presupuestos existentes para los PTM actualmente vigentes, es importante considerar que ALC está pasando por un periodo de recesión agravado por la pandemia de COVID-19. También es una región en un contexto de economía política distinto al de los países de más altos ingresos donde ya se implementan las PUH. Los países de la región no tienen los mismos medios para recuperarse de la crisis del COVID-19 y tampoco la misma relación con las instituciones financieras internacionales como los países de Europa o América del Norte.

**Los programas focalizados y los universales no se oponen entre sí**, es decir, la implementación de uno no excluye la existencia del otro. Por el contrario, la combinación de ambos puede potenciar los resultados alcanzados por el sistema de protección social, ya que garantiza la cobertura de la mayor parte de la población a la vez que otorga montos mayores para las poblaciones más vulnerables.

En resumen, aunque los PTMC han contribuido significativamente a reducir la pobreza y la desigualdad en ALC, es necesario considerar qué cambios e instrumentos pueden mejorar el nivel de protección social que se ofrece actualmente a los niños en la región. En este sentido, se plantea un análisis de las ventajas y limitaciones de la implementación de las prestaciones de transferencias monetarias incondicionales y periódicas a todos los niños, es decir, las PUH. Las PUH ya han demostrado ser capaces de reducir la pobreza en otras regiones y el estudio realizado muestra el potencial que tiene esta prestación para hacer avanzar el sistema de protección social de los países latinoamericanos. Pueden ser instrumentos importantes para mejorar los sistemas actuales en términos de cobertura y progresividad, al tiempo que contribuyen a mitigar la pobreza infantil y la desigualdad entre los niños.

Es posible enumerar algunas recomendaciones para que los países de la región avancen en el debate sobre las PUH y las mejoras en el sistema de protección social dirigido a la infancia en ALC. Sin embargo, el estado de los sistemas de protección social y de la cobertura de los NNA en la región varía. De esta forma, las siguientes recomendaciones pueden ser más adecuadas para ciertos contextos que para otros.

**i. Para disminuir la exclusión de los más vulnerables de los PTMC: Cambiar las consecuencias del incumplimiento de las condicionalidades.**

Una crítica a los PTMC es que penalizan a las familias que no cumplen sus condiciones, las cuales son justamente las más vulnerables. Por eso, en lugar de suspender la prestación en el caso de incumplimiento, los asistentes sociales pueden contactar a las familias en cuestión. Es posible averiguar sobre los factores de vulnerabilidad que actúan como obstáculos para que ciertas familias no cumplan las condicionalidades y abordarlos sin excluir a estas familias de la protección social.

**ii. Simplificación de los criterios de elegibilidad.**

El capítulo 2 muestra cómo varios programas excluyen a NNA por estar focalizados en solo algunos grupos específicos de NNA, y la literatura sobre la focalización muestra que una capacidad administrativa mayor — y más costosa — es necesaria para implementar estos criterios más complejos. Además, muchos criterios de elegibilidad demasiado complicados de comprobar aumentan la probabilidad de los errores de focalización. La simplificación de los criterios de elegibilidad permite una reducción de los gastos administrativos y de los errores de focalización, y la expansión de la cobertura de protección social.

**iii. También se sugiere evitar el uso de los métodos de focalización demasiado complejos, como por ejemplo, la comprobación de medios indirecta.**

La literatura y la experiencia durante la pandemia muestran que los métodos más simples de focalización requieren menos documentación y costo administrativo para identificar a los beneficiarios de una prestación. Los métodos más simples son menos costosos y evitan los errores de focalización, ya que hay una menor barrera de acceso para las poblaciones más vulnerables elegibles para las prestaciones. Es importante que los programas se basen en menos criterios para garantizar la cobertura de un mayor número de personas, y para que los beneficiarios puedan comprender más fácilmente su elegibilidad.

**iv. Se recomienda garantizar la cobertura de los marginalmente no pobres por la protección social.**

Los NNA de las familias marginalmente no pobres pueden ser excluidos de los programas de asistencia social y de seguridad social, principalmente si los ingresos de sus familias vienen del sector informal. Para garantizar su acceso a la protección social, existen diversas opciones de acuerdo con el contexto. Una opción sería ampliar el límite de ingresos de los programas de asistencia social, considerando también la volatilidad de los ingresos de las familias pobres. Otra opción sería la creación de programas de protección social para las familias cuyos ingresos vienen del trabajo informal, como se ha hecho en Brasil durante la pandemia, por ejemplo. Finalmente, la creación de una prestación universal también solucionaría la falta de cobertura de estas familias.

**v. Otro grupo para el cual la cobertura de protección social debe garantizarse son los migrantes.**

Diferentes de los marginalmente no pobres, otros obstáculos afectan a los migrantes, como la falta de documentación y/o leyes nacionales que les prohíben el acceso al sistema de protección social. Se recomienda que se revisen las legislaciones nacionales para incluir a los migrantes en los sistemas de protección social, o para disminuir el tiempo mínimo de residencia necesario para lograr este acceso. Es necesario garantizar que los migrantes tengan acceso a los documentos necesarios para registrarse en los programas de protección social, incluso cuando tienen el derecho legalmente.



Como se ha destacado, la **creación de una PUH** cumple las recomendaciones anteriores, ya que se trata de una prestación universal incondicional. Para avanzar en esta agenda, se presentan a continuación otras recomendaciones:

**i. La creación o la ampliación de un registro social integrado en cada país.**

La falta de coordinación y los errores de focalización pueden resultar en solapamientos y brechas de cobertura. Como ha enseñado la experiencia de los países de ALC que han expandido la cobertura de los programas de protección social durante la pandemia de COVID-19, la disponibilidad de los registros sociales o de beneficiarios ha sido crucial. Los registros sociales integrados son importantes no solo para apoyar la coordinación de los programas, sino también para identificar a los potenciales beneficiarios.

**ii. Expandir el acceso a la documentación y al sistema financiero** es otra precondition importante para garantizar el acceso universal a la protección social.

Como observado en el capítulo 3, incluso si todos los NNA fueran elegibles para una prestación de protección social, siguen existiendo importantes obstáculos para acceder a ellas. Dos grandes obstáculos incluyen la falta de documentación necesaria y la falta de cuentas bancarias para recibir las transferencias monetarias. Sin embargo, esta recomendación puede considerarse como una ambición a mediano o largo plazo, de acuerdo con la infraestructura de cada país. Es importante considerar a las poblaciones sin documentación y sin acceso al sistema financiero durante el diseño de los programas de protección social.

**iii. Analizar las prestaciones existentes para identificar las que tienen solapamientos de beneficiarios y no están estructuradas de forma progresiva, contribuyendo de forma limitada a la reducción de la pobreza y la desigualdad.**

La PUH puede implementarse sustituyendo las prestaciones existentes que obtienen resultados inferiores en términos redistributivos. Esta estrategia tiene la ventaja de reducir la presión financiera que representa la prestación universal, ya que la creación de la PUH iría acompañada de la liberación de los fondos que antes se destinaban a los programas que sustituiría.

**iv. Continúa siendo necesario estudiar estrategias para aumentar el espacio fiscal para el gasto público social en la infancia.**

Existe una brecha significativa entre el gasto social público y la proporción de niños en la población de los países en desarrollo y la parte del PIB que se destina al gasto público social para este grupo. En ALC, el gasto público en prestaciones dirigidas a las familias con NNA es alrededor del 1 por ciento del PIB (Tromben y Podestá 2019), mientras que los niños representan más de una cuarta parte de la población. Dado que los niños están considerablemente más expuestos a la pobreza que los adultos y a las consecuencias a largo plazo de la privación en esta etapa de la vida, debe aumentarse la inversión gubernamental en este grupo de edad para garantizar que las generaciones más jóvenes puedan desarrollar todo su potencial.

## REFERENCIAS

- Acosta, Olga Lucía, Nohora Forero, y Renata Pardo. 2015. "Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos," abril. <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37882>>.
- Adato, Michelle, y John Hoddinott, eds. 2010. *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Published for the International Food Policy Research Institute. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Adato, Michelle, Terry Roopnaraine, Fabiola Alvarado Álvarez, Leticia Böttel Peña, y Gladys Meléndez Castrillo. 2004. "A Social Analysis of the Red de Protección Social (RPS) in Nicaragua." Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- AFIP. s/f. "AFIP Monotributo." Consultado el 3 de febrero de 2021a. <<https://bit.ly/30t3mor>>.
- . s/f. "Cargá tus datos: Lo que necesitás saber sobre cómo usar el sistema." *AFIP SIRADIG* (blog). Consultado el 19 de enero de 2021b. <<https://www.afip.gob.ar/572web/carga-datos/familia.asp>>.
- Agência IBGE Notícias. 2021. "IBGE divulga rendimento domiciliar per capita 2020" el 26 de febrero de 2021. <<https://bit.ly/3pZOZkf>>.
- Agência Senado. 2020. "PEC institui programa de benefício universal infantil" Senado Federal. el 18 de septiembre de 2020. <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/18/pec-institui-programa-de-beneficio-universal-infantil>>.
- Almeida, Mariana, y Leandro Ferreira. 2021. "Princípios para construir uma renda básica universal no Brasil" el 28 de junio de 2021. <<https://bit.ly/3DSwGT6>>.
- Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Berrenechea, y Mora Straschnoy. 2011. "La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?"; 16.
- Bacil, Fabianna, Charlotte Bilo, y Wesley Silva. 2020. "Social Protection Coverage Toolkit." Brasília and Cairo: International Policy Centre for Inclusive Growth and Food and Agriculture Organization of the United Nations Regional Office for the Near East and North Africa.
- Baldrich, Francisco Javier Saver. 2013. "Efecto de la condicionalidad de transferencias monetarias sobre asistencia escolar." el 13 de diciembre de 2013. <<https://bit.ly/3s9wVqs>>.
- Banco Mundial. s/f. "ASPIRE" <<https://bit.ly/3E12xRz>>. Consultado el 28 de enero de 2021.
- Barragan, Florencia. 2020. "AUH: 'Recomponer derechos a los niños es fundamental' | Expectativas por la ampliación de la asignación por hijos." PAGINA12. el 29 de octubre de 2020. <<https://bit.ly/3qiqhMn>>.
- Bartholo, Letícia, Rogério da Veiga, y Rogério Jerônimo Barbosa. 2021. "O que muda no 'Novo Bolsa Família'" *revista piauí* (blog). el 17 de agosto de 2021. <<https://piaui.folha.uol.com.br/o-que-muda-no-novo-bolsa-familia/>>.
- Bastagli, Francesca. 2009. "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America," 35.
- BBC. 2021. "Tax Wealth to Help Shrink Inequality Caused by Covid Says IMF" BBC News, el 7 de abril de 2021, sec. Business. <<https://www.bbc.com/news/business-56665505>>.

Blofield, Merike, Cecilia Giambruno, y Fernando Filgueira. 2020. "Policy Expansion in Compressed Time: Assessing the Speed, Breadth and Sufficiency of Post-COVID-19 Social Protection Measures in 10 Latin American Countries", 96.

BPS. s/f. "Asignación Familiar". <<https://bit.ly/3GNdvff>>. Consultado el 15 de enero de 2021a.

———. s/f. "Plan de equidad". <<https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>>. Consultado el 15 de enero de 2021b.

Caixa. s/f. "PIS - Programa Integração Social". <<https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/pis/Paginas/default.aspx>>. Consultado el 25 de agosto de 2021.

Calabria, Alejandro, Analía Verónica Calero, Vanesa D'Elia, Julio Gaiada, y Sergio Bastías. 2010. "Conditional cash transfers in Argentina: Universal Allocation per Child for Social Protection". MPRA Paper 36092. ANSES.

Calabria, Alejandro, y Julio César Gaiada. 2019. "Hacia un Esquema Optimo de Asignaciones Familiares: Un análisis del caso Argentino". En .

Camacho, Luis A. 2014. "The Effects of Conditional Cash Transfers on Social Engagement and Trust in Institutions: Evidence from Peru's Juntos Programme". Discussion Paper. Bonn: Dt. Inst. für Entwicklungspolitik.

Canavire-Bacarreza, Gustavo J., y Monica Ospina. 2015. "Intrahousehold Time Allocation: An Impact Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs". SSRN Scholarly Paper ID 2645096. Rochester, NY: Social Science Research Network. <<https://doi.org/10.2139/ssrn.2645096>>.

Caristo, Anna. 2005. "Asignaciones Familiares en el Uruguay". Comentarios de Seguridad Social 8. Asesoría Económica y Actuarial.

Carter, Becky, Keetie Roelen, Sue Enfield, y William Avis. 2019. "Social Protection Topic Guide". K4D Emerging Issues. Brighton, UK: Institute of Development Studies. <<https://gsdrc.org/topic-guides/social-protection/>>.

Casalí, Pablo, Oscar Cetrángolo, y Ariel Pino. 2020. "Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia", 27.

Castañeda, Andrés, Dung Doan, David Newhouse, Minh Cong Nguyen, Hiroki Uematsu, y João Pedro Azevedo. 2016. *Who Are the Poor in the Developing World?* Policy Research Working Papers 7844. Washington, DC: World Bank. <<https://doi.org/10.1596/1813-9450-7844>>.

Cecchini, Simone. 2019. "Protección social universal en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile: CEPAL. <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/S1900962\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44995/S1900962_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)>.

Cecchini, Simone, y Bernardo Atuesta. 2017. "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe". 224. Serie Políticas Sociales. CEPAL.

Cecchini, Simone y Atuesta, Bernardo. 2017. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Series de la Cepal - Políticas Sociales. CEPAL. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>>.

Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez. 2012. *Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive, Rights-Based Approach*. Santiago: ECLAC Books. <<http://www.ssrn.com/abstract=2009321>>.

Cejudo, Guillermo M., Cynthia L. Michel, y Pablo de los Cobos. 2020. "Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems." UNDP. 2020. <<https://bit.ly/327U9m8>>.

CEPAL. 2012. "Panorama social de América Latina, 2011" 2012. <<https://bit.ly/328xcir>>.

———. 2020a. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago.

———. 2020b. "Social Panorama of Latin America, 2019" Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

———. 2021a. "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021", 133.

———. 2021b. *Panorama Social de América Latina 2020*. LC/PUB.2021/2-P. Santiago de Chile. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>>.

———. 2021c. "Ti Manman Cheri (2012-)" 2021. <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=58>>.

———. s/f. "Abrazo (2005-)" <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=28>>. Consultado el 2 de febrero de 2021a.

———. s/f. "Asignaciones Familiares - Plan Equidad (2008-)" <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=38>>. Consultado el 10 de septiembre de 2021b.

———. s/f. "Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe" <<https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>>. Consultado el 2 de febrero de 2021c.

———. s/f. "Becas para el Bienestar Benito Juárez (2019-)" Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <<https://bit.ly/3m5YZXW>>. Consultado el 2 de febrero de 2021d.

———. s/f. "Bolsa Familia (2003-)" Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=6>>. Consultado el 10 de septiembre de 2021e.

———. s/f. "Bono de Desarrollo Humano (2003-)" <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=15>>. Consultado el 22 de julio de 2021f.

———. s/f. "Bono Joaquín Gallegos Lara (2010-)" <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=177>>. Consultado el 22 de julio de 2021g.

———. s/f. "Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición) (2010-)" Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=37>>. Consultado el 29 de enero de 2021h.

———. s/f. "Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-)" Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=26>>. Consultado el 11 de febrero de 2021i.

———. s/f. "Chile Seguridades y Oportunidades - SSyOO (Ingreso Ético Familiar - IEF) (2012-) - Programas de transferencias condicionadas - Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe" <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=61>>. Consultado el 1 de abril de 2021j.

———. s/f. “Creando oportunidades para nuestra transformación social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST) (2011-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=62>>. Consultado el 26 de julio de 2021k.

———. s/f. “Desnutrición Cero (2011-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=55>>. Consultado el 22 de julio de 2021l.

———. s/f. “Ingreso para la Prosperidad Social (2011-) - Programas de inclusión laboral y productiva - Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=54>>. Consultado el 26 de agosto de 2021m.

———. s/f. “Institucionalidad.” <<https://dds.cepal.org/bdips/dim12.php>>. Consultado el 26 de mayo de 2021n.

———. s/f. “Más Familias en Acción (2001-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=12>>. Consultado el 1 de abril de 2021o.

———. s/f. “Más Jóvenes en Acción (2001-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa.php?id=68>>. Consultado el 26 de agosto de 2021p.

———. s/f. “Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=21>>. Consultado el 26 de julio de 2021q.

———. s/f. “Progresando con Solidaridad (2012-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=91>>. Consultado el 27 de julio de 2021r.

———. s/f. “Red de Oportunidades (2006-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=25>>. Consultado el 26 de julio de 2021s.

———. s/f. “Red Unidos (Ex Red Juntos) (2007-):” Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=34>>. Consultado el 13 de enero de 2021t.

———. s/f. “Subsidio Único Familiar (1981-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=181>>. Consultado el 10 de septiembre de 2021u.

———. s/f. “Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=31>>. Consultado el 26 de julio de 2021v.

———. s/f. “Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria) (2006-):” <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=39>>. Consultado el 10 de septiembre de 2021w.

———. s/f. “Ti Manman Cheri (2012-):” Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. <<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=58>>. Consultado el 2 de febrero de 2021x.

CEPAL-UNICEF. 2020. “Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19”; 21.

Cetrángolo, Oscar, Javier Curcio, Ariela Goldschmit, y Roxana Maurizio. 2017.

“Boletín 1: Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas.” 2017.

<[https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/inclusion\\_AUH-BOLETIN-1.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-04/inclusion_AUH-BOLETIN-1.pdf)>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). s/f. “Portal de inversión social en América Latina y el Caribe” <<https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-social-gobierno-central-2000-2018a-porcentajes-pib>>. Consultado el 25 de agosto de 2020.

Consejo Nacional de Seguridad Social. 2015. “Reglamento que Establece el Procedimiento para Otorgar Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado”

Contabilizei. 2021. “RAIS: O que é? Relação Anual de Informações Sociais” Blog da Contabilizei. el 22 de julio de 2021. <<https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/rais/>>.

Cookson, Tara Patricia. 2017. “The unseen gender impact of conditionality: extra-official conditions” One Pager 345. Brasília, DF: International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG). <[https://ipcig.org/pub/eng/OP345\\_The\\_unseen\\_gender\\_impact\\_of\\_conditionality.pdf](https://ipcig.org/pub/eng/OP345_The_unseen_gender_impact_of_conditionality.pdf)>.

Cotta, Tereza. 2020. Reunión UCB: Tereza Cotta.

DAES. 2015. “Análisis y Perspectivas para los Programas de Transferencias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social” Montevideo: Departamento Análisis y Estudios Sociales. <[https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/inclusion\\_AUH\\_WEB2018.pdf](https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/inclusion_AUH_WEB2018.pdf)>.

Damián, Araceli. 2007. “Los problemas de comparabilidad de las ENIGH y su efecto en la medición de la pobreza” *Papeles de población* 13 (51): 111–46.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia y Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. 2020. “Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020” Bogotá, Colombia. <[http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/get\\_microdata](http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/get_microdata)>.

Departamento Nacional de Planeación. s/f. “¿Qué es el Sisbén?” Consultado el 21 de enero de 2021. <<https://bit.ly/3lOq389>>.

Development Pathways. 2018. “Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits” Blog. *Development Pathways* (blog). el 21 de febrero de 2018. <<https://www.developmentpathways.co.uk/blog/mongolia-kyrgyzsg-childbenefits/>>.

Donza, Eduardo. n.d. “Incidencia de la no respuesta a las preguntas de ingresos en la Encuesta Permanente de Hogares, consideraciones teóricas y efectos. Gran Buenos Aires 1990-2010.” Facultad de Ciencias Sociales – UBA , Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA. <<https://bit.ly/3oYntnT>>.

Downs-Tepper, Harlan. 2014. “Conditional Cash Transfers, Community, and Empowerment of Women in Colombia,” 24.

EcuRed. s/f. “Misión Madres del Barrio - EcuRed” <[https://www.ecured.cu/Misi%C3%B3n\\_Madres\\_del\\_Barrio](https://www.ecured.cu/Misi%C3%B3n_Madres_del_Barrio)>. Consultado el 26 de julio de 2021.

EFE. 2017. “Expertos estudian viabilidad de renta básica universal en Uruguay” *ecos.la*, 2017. <<https://ecos.la/3/economia/2017/07/01/15068/expertos-estudian-viabilidad-de-renta-basica-universal-en-uruguay/>>.

El Comercio. 2019. “USD 15 adicionales recibirán 418 215 beneficiarios del bono de desarrollo” El Comercio. el 3 de octubre de 2019. <<https://www.elcomercio.com/actualidad/bono-desarrollo-lenin-moreno-reformas.html>>.

*El Espectador*. 2020. “Cuatro proyectos que abren el debate sobre la renta básica universal en Colombia”, 2020. <<https://bit.ly/3mazXaa>>.

Facultad de Economía. 2020. “Ingreso Básico Grantizado(IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?” Nota Macroeconómica 22. Universidad de los Andes. <<https://bit.ly/3EYFR5G>>.

Filgueira, Fernando, y Diego Hernández. 2012. “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay”. Santiago de Chile: CEPAL y GIZ.

Fiszbein, Ariel, y Norbert Schady. 2009. “Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty”. World Bank Policy Research Report. Washington D.C.: World Bank.

Gaitán, Flavio, y Cecilia Del Bono. 2020. “La Renta Básica (o Ingreso Ciudadano) Universal e Incondicional: El debate en la Argentina”.

Gasparini, Leonardo, y Guillermo Cruces. 2010. “Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas”. Documento de Trabajo 102. La Plata: CEDLAS.

Geiger, Ben Baumberg. 2016. “The Stigma of Claiming Benefits: a quantitative study”. *Journal of Social Policy* 42 (2): 181–99. <<https://doi.org/10.1017/S0047279415000525>>.

Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, y Ruslan Yemtsov. 2020. *Exploring Universal Basic Income. A guide to navigating concepts, evidence and practices*. World Bank Group.

Giacometti, Claudia, y Laura Pautassi. 2014. “Infancia y (des)protección social”, 104.

Gobierno de Brasil. 2004. *Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004*. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm)>.

— — —. 2021. *MEDIDA PROVISÓRIA No 1.061, DE 9 DE AGOSTO DE 2021 - DOU - Imprensa Nacional*. <<https://www.in.gov.br/web/dou>>.

Gobierno de El Salvador, ed. 2012. *Comunidades solidarias: documento base*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.

Gómez, Marcela. 2018. “Ingreso Universal: del ‘imposible’ al “¿por qué no?””. *pauta*, 2018. <<https://www.pauta.cl/economia/ingreso-universal-del-imposible-al-por-que-no>>.

Government of Suriname. s/f. “RESOLUTIE van 27 juni 1973 No”, 4.

Government of Trinidad and Tobago. s/f. “Income Tax Act”. Consultado el 26 de julio de 2021. <[https://www.oas.org/juridico/english/mesicic3\\_tto\\_income\\_act.pdf](https://www.oas.org/juridico/english/mesicic3_tto_income_act.pdf)>.

Heimo, Lauri. 2014. “The Idea of Conditional Cash Transfers”. mayo de 2014. <<https://core.ac.uk/download/pdf/250134569.pdf>>.

Hessel, Philipp, Mauricio Avendaño, Tobias Pfitze, y Carlos Castelán Rodríguez, eds. 2018. *Los efectos del programa de pensiones Colombia Mayor sobre la salud y la participación laboral en Colombia*. Banco Mundial. <<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8487-9>>.

Hilou, Diego, y Fábio Veras Soares. 2008. "Cash Transfers: Lessons from Africa and Latin America" 15. Poverty in Focus Report. Brasília: International Poverty Centre. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus15.pdf>>.

IBGE. 2019. "Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil" 2019. <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf)>.

IFARHU. s/f. "Programa de Asistencia Social Educativa - Universal (PASE-U)" IFARHU. <<https://www.ifarhu.gob.pa/becas/pase-u/>>. Consultado el 26 de julio de 2021.

ILO. 2016. "Mongolia: Child Money Programme" Country Note Series. Geneva: International Labour Organization.

———. 2017. "World Social Protection Report 2017-2019" Geneva: International Labour Organization. <<https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=54887>>.

INAU. 2019. "Misión y Visión" el 30 de enero de 2019. <<https://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision>>.

Inland Revenue Department. s/f. "Allowances & Deductions" <<http://ird.gov.lc/index.php/ird-library-articles/67-allowances-deductions>>. Consultado el 27 de julio de 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de Brasil. 2019. "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2019" <<https://bit.ly/3s5phxz>>.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. s/f. "Hogares Comunitarios de Bienestar Familiares" Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF. <<https://bit.ly/3yBr0f9>>. Consultado el 12 de enero de 2021.

Instituto Mixto de Ayuda Social. s/f. "Avancemos" <<https://www.imas.go.cr/es/beneficios/avancemos-0>>. Consultado el 26 de julio de 2021a.

———. s/f. "Crecemos" Consultado el 29 de enero de 2021b. <<https://www.imas.go.cr/beneficios/crecemos>>.

Instituto Nacional de Estadística (INE) de Uruguay. 2019. "Encuesta Continua de Hogares 2019" Montevideo, Uruguay. <<https://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>>.

IPC-IG. 2021a. "Social Protection Responses to Covid-19 in the Global South - Mapping table" Google Docs. 2021. <[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1RDTafJTeJX9tdM\\_6aCToTRmb8M3JiJyQ/edit?usp=embed\\_facebook](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1RDTafJTeJX9tdM_6aCToTRmb8M3JiJyQ/edit?usp=embed_facebook)>.

———. 2021b. "The IPC-IG 'Social Protection Responses to COVID-19 In The Global South' Online Dashboard: Methodological Note" Brasília: International Policy Center for Inclusive Growth. <<https://bit.ly/3pWBh1H>>.

Iud, Alan. 2019. "La Adecuación Normativa a la Convención Sobre los Derechos del Niño en América Latina: Avances y deudas con la niñez" Panamá: UNICEF.

Kidd, Stephen. 2015. "The Political Economy of 'Targeting' of Social Security Schemes" Pathways' Perspectives 19. Development Pathways. Kent, UK. <<https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2015/10/Political-Economy-of-Targeting-PP19-4-1.pdf>>.

Lancker, Wim Van, y Natascha Van Mechelen. 2015. "Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries." *Social Science Research* 50: 60–75.



Langou, Gala Díaz, José Florito, y Matilde Karczmarczyk. 2020. “Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes”. CIPPEC. <<https://bit.ly/3GPYlFd>>.

Li, Mianguan, y Robert Walker. 2016. “Shame, stigma and the take-up of social assistance: Insights from rural China”. *International Journal of Welfare* 26 (3): 230–38. <<https://doi.org/10.1111/ijsw.12242>>.

Lindert, Kathy, y Vanina Vicensini. 2010. “Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media’s Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil”. Social Protection Discussion Paper 1008. The World Bank. <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/312121468013876967/pdf/706130NWP0P0890ORKING0PAPER0VERSION.pdf>>.

Lomelí, Enrique Valencia. 2008. “Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates”. *Annual Review of Sociology* 34: 499–524.

Lopez-Calva, Luis F., y Harry A. Patrinos. 2015. “Exploring the Differential Impact of Public Interventions on Indigenous People: Lessons from Mexico’s conditional cash transfer program”. *Journal of Human Development and Capabilities* 16 (3): 452–67.

Lustig, Nora, Carola Pessino, y John Scott. 2013. “Time for Equality: The Role of Social Protection in Reducing Inequalities in Asia and the Pacific”. Working Paper 13. Tulane Economics Working Paper Series. Tulane University.

Medellín, Nadin, y Fernando Sánchez Prada. 2015. “¿Cómo funciona Más Familias en Acción?: Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe”. 2015. <<https://bit.ly/3ysvJQ8>>.

Midaglia, Carmen, y Belen Villegas Plá. 2018. “Reconfigurando el bienestar regional mediante la asistencia: Uruguay en el siglo XXI”. *Estado & Comunes Revista de Políticas y Problemas Públicos* 1 (6): 23–46. <[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n6.2018.68](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n6.2018.68)>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. s/f. “Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS”. <<https://www.gob.pe/juntos>>. Consultado el 26 de julio de 2021.

Ministerio de Desarrollo Social. 2018. “Desarrollo Sostenible: Reducir la pobreza en todas sus formas”. noviembre de 2018. <[http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/ODS\\_Pobreza.pdf](http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/ODS_Pobreza.pdf)>.

———. s/f. “Tekoporã”. Consultado el 26 de julio de 2021. <<https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>>.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2018. “Encuesta Casen 2017”. Santiago de Chile, Chile. <<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>>.

Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala. s/f. “Programa Beca Social”. Consultado el 26 de julio de 2021a. '.

———. s/f. “Programa Bolsa Social”. *Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala* (blog). <<https://www.mides.gob.gt/programas-sociales/bolsa-social/>>. Consultado el 26 de julio de 2021b.

———. s/f. “Programa Bono Social”. <<https://bit.ly/3GPzhhj>>. Consultado el 26 de julio de 2021c.

———. s/f. “Programa Vida”. <<https://bit.ly/3oWYRfe>>. Consultado el 29 de enero de 2021d.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2021. “Chile Crece Contigo”, 3.

Ministerio de Educación. s/f. “Preguntas frecuentes” <[https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com\\_content&view=category&id=299&Itemid=1159](https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=category&id=299&Itemid=1159)>. Consultado el 29 de enero de 2021.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2019a. “Sistemas de protección social para la reducción de la pobreza y la desigualdad” marzo de 2019. <<https://www.oas.org/es/sadye/documentos/15.pdf>>.

———. 2019b. “140 mil nuevas inclusiones en bonos y pensiones realiza el MIES” el 1 de julio de 2019. <<https://www.inclusion.gob.ec/140-mil-nuevas-inclusiones-en-bonos-y-pensiones-realiza-el-mies/>>.

Ministerio de Salud. s/f. “¿Quiénes acceden al Bono Juana Azurduy?” <<https://www.bja.gob.bo/index.php/el-bono/a-quienes-esta-dirigido-el-bono>>. Consultado el 27 de julio de 2021.

Ministry of Human Services and Social Security. s/f. “Social Assistance Programmes” <<https://mhsss.gov.gy/socialassistanceprogrammes.html>>. Consultado el 26 de julio de 2021.

Ministry of National Mobilisation, Social Development, Family, Gender Affairs, Youth, Housing and Informal Human Settlement. s/f. “Programmes” <<https://bit.ly/3DWJlyT>>. Consultado el 29 de enero de 2021.

Ministry of Social Development. s/f. “SEED” <<https://gov.gd/sites/mos/files/docs/Documents/SEED%20BROCHURE%20updated.pdf>>. Consultado el 26 de julio de 2021.

Ministry of Social Development and Family Services. s/f. “General Assistance Grants” <<https://www.social.gov.tt/general-assistance-grants/>>. Consultado el 26 de julio de 2021a.

———. s/f. “Public Assistance Grant” <<https://www.social.gov.tt/public-assistance-grant/>>. Consultado el 26 de julio de 2021b.

Morales, Leticia. 2019. “La Renta Básica Universal para un nuevo pacto social en Chile” *Noticias UACH* (blog). el 5 de noviembre de 2019. <<https://diario.uach.cl/la-renta-basica-universal-para-un-nuevo-pacto-social-en-chile/>>.

Mosaner, Marcelo Sette. 2016. “Pobreza infantil no Brasil: aplicação da metodologia Alkire-Foster de mensuração de pobreza multidimensional”. *Economia Aplicada* 20 (4): 489–507.

Müller, Katharina. 2016. “The Political Economy of Universal Pensions in Bolivia”. *Sozialpolitik Ch* 2016 (1): Article 1.2. <<https://doi.org/10.18753/2297-8224-62>>.

ODI, y UNICEF. 2020a. “Briefing: Universal child benefits: policy issues and options”. New York, London: ODI y UNICEF.

———. 2020b. “Universal child benefits: policy issues and options”. London and New York: Overseas Development Institute and UNICEF.

OIT. 2007. “Asignaciones Familiares en Uruguay: Evaluación y propuestas de Reforma”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2012. “Recommendation R202 - Social Protection Floors Recommendation” 2012. <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)>.

———. 2013. “Medición de la Economía Informal”. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). <[https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_229450/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_229450/lang--es/index.htm)>.

- . 2017. “Relatório Mundial Sobre Proteção Social 2017-2019: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Ginebra: Organização Internacional do Trabalho.
- . 2021. “World Social Protection Database” 2021. <<https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13>>.
- . s/f. “OIT/Plataforma Protección Social!” Consultado el 2 de febrero de 2021. <<https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13>>.
- OIT y UNICEF. 2019. “Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3” ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. New York and Geneva: UNICEF y OIT.
- ONU. 2019. “World Population Prospects 2019: Data Booket” United Nations. <<https://bit.ly/3ylk3ct>>.
- ONU DAES. 2019. “Population by Broad Age Groups - Both Sexes” <<https://bit.ly/3F0PyAI>>.
- Oorschot, Wim J. H. van. 2000. “Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public” *Policy and Politics: Studies of local government and its services* 28 (1): 33–48.
- OPP. 2017. “Renta Básica en Uruguay: presentación de escenarios” <<https://bit.ly/3GKMCIJ>>.
- . 2018. “Impuestos y Transferencias Monetarias Dirigidas a Niños y Adolescentes” <[https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-10/Impuestos\\_y\\_transferencias\\_monetarias\\_dirigidas\\_a\\_ninos\\_y\\_adolescentes.pdf](https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-10/Impuestos_y_transferencias_monetarias_dirigidas_a_ninos_y_adolescentes.pdf)>.
- Ornelas, Carlos. 2019. *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. BRILL.
- Ortiz, Isabel, Matthew Cummins, y Kalaivani Karunanethy. 2017. “Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries” ESS Working Paper 48. Geneva and New York: ILO, UNICEF and UNWOMEN. <<https://www.ssrn.com/abstract=2603728>>.
- Ortiz, Isabel, Fabio Durán Valverde, Karuna Pal, Christina Behrendt, y Andrés Acuña-Ulate. 2017. “Universal social protection floors: Costing estimates and affordability in 57 lower income countries” ESS - Working Paper 58. Geneva: International Labour Office. <<https://bit.ly/30ta10E>>.
- Paternostro, Renata Baars. 2019. “Análise dos programas de transferência de renda federal: salário família, abono salarial, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família” Consultoria Legislativa - Estudo Técnico. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono, y Mora Straschnoy. 2013. “Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social de la Argentina” 2013. <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/1/LCL3662\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6193/1/LCL3662_es.pdf)>.
- Pedetti, Gabriela, Fanny Rudnitsky, y Lucía Villamil. 2018. “El gasto público social en Uruguay a lo largo del ciclo de vida con énfasis en la infancia1” En *Las Políticas Públicas Dirigidas a la Infancia: Aportes desde el Uruguay*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pinto, Mario Velásquez. 2021. “La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19” Documentos de Proyectos. Santiago: CEPAL.
- PMA. 2020. “La respuesta de protección social a la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe: Tendencias, innovaciones y aprendizajes en curso” 2020. <<https://bit.ly/3ysCBx8>>.

PNUD. s/f. "Contexto y caracterización de los hogares en situación de pobreza en Colombia". Consultado el 13 de agosto de 2021. <<https://bit.ly/3pZUHCH>>.

Ravallion, Martin. 2000. "Are the Poor Protected from Budget Cuts?" Policy Research Working Paper 2391. World Bank.

Robles, Marcos, Marcela G. Rubio, y Marco Stampini. 2015. "¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?" Resumen de Políticas IDB-PB-246. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rosero, Lucía Mina. 2013. "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia" 2013. <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4078/1/S2013331\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4078/1/S2013331_es.pdf)>.

Rossel, Cecilia, Denise Courtoisie, y Magdalena Marsiglia. 2014. "Programas de Transferencias, Condicionales y Derechos de la Infancia: Apuntes a partir del caso del Uruguay" 215. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL e UNICEF.

Rubilar, Gabriela, y M. Olaya Grau. 2017. "Direcciones y derroteros de la Protección Social en Chile: Análisis del proceso de reconstrucción de una ciudadanía basada en derechos". . . pp., 27.

Rubio, Monica, Gerardo Escaroz, Anna Machado, Nurth Palomo, y Lucas Sato. 2020. "Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe II Edición: Asistencia Social" International Policy Center for Inclusive Growth, UNICEF-LACRO. <<https://bit.ly/3s9S1oD>>.

Rubio, Monica, Gerardo Escaroz, Anna Machado, Nurth Palomo, Luis Vargas, y Marcela Cuervo. 2020. "Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe III Edición: Seguridad Social y Mercado Laboral".

Ruiz del Ferrier, Cristina, y Jorge Tirenni, eds. 2016. *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del estado frente a la cuestión social*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.

Sapelli, Claudio. 2020. Claudio Sapelli, economista y académico de la UC: "Estoy convencido de que un Ingreso Básico Universal es el camino que hay que seguir" <<https://bit.ly/322MG7J>>.

Sayeh, Antoinette, Alejandro Werner, Ravi Balakrishnan, y Frederik Toscani. s/f. "What Comes After the Commodity Super Cycle and the Pandemic? Policies to Tackle Poverty and Inequality in Latin America" *Blog Dialogoafondo* (blog). <[https://blog-dialogoafondo.imf.org/?page\\_id=15551](https://blog-dialogoafondo.imf.org/?page_id=15551)>. Consultado el 16 de junio de 2021.

Scarlato, Margherita, y Giorgio D'Agostino. 2016. *The Political Economy of Cash Transfers: A Comparative Analysis of Latin American and Sub-Saharan African Experiences*. Discussion Paper / Deutsches Institut Für Entwicklungspolitik 2016/6. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Semana. 2021. "Nuevamente llega al Congreso la propuesta de una renta básica en Colombia" el 16 de marzo de 2021. <<https://www.semana.com/nacion/articulo/nuevamente-llega-al-congreso-la-propuesta-de-una-renta-basica-en-colombia/202147/>>.

Sen, Amartya K. 1982. *Poor, Relatively Speaking*. Geary Lecture, The Economic and Social Research Institute 15, 1982. Dublin.

Sepulveda, Magdalena. 2019. "The Legal and Human Rights Case for Universal Child Benefits" Universal Child Benefits Research Project. UNICEF.

Silva, Nicolás. 2017. "MPP plantea un ingreso básico mensual para todos los residentes en el país," el 12 de noviembre de 2017, sec. Política. <[republica.com.uy/mpp-plantea-ingreso-basico-mensual-todos-los-residentes-pais/](https://republica.com.uy/mpp-plantea-ingreso-basico-mensual-todos-los-residentes-pais/)>.

Simões, Armando. 2006. "Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable." En *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank/Editorial Planeta. <<https://bit.ly/3s9c1YB>>.

Soares, Sergei, Graziela Ansiliero, Aline Amaral, Pedro Souza, y Luiz Paiva. 2019. "A universal child grant in Brazil: what must we do, and what can we expect from it?" abril. <<https://bit.ly/30vtP4X>>.

Soares, Sergei, Letícia Bartholo, y Rafael Guerreiro Osorio. 2019. "A proposal for the unification of social protection benefits for children, youth and those vulnerable to poverty" 2019. <<https://bit.ly/3ysUqvQ>>.

Soares, Sergei, Rafael Guerreiro Osório, Fábio Veras Soares, Marcelo Medeiros, y Eduardo Zepeda. 2007. "Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade." Texto para Discussão 1293. Brasília: IPEA.

Social Security Administration. s/f. "Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Dominica" Social Security Administration Research, Statistics, and Policy Analysis. <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/dominica.html>>. Consultado el 27 de julio de 2021a.

———. s/f. "Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019 - Saint Kitts and Nevis" Social Security Administration Research, Statistics, and Policy Analysis. <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/saint-kitts.html>>. Consultado el 27 de julio de 2021b.

Souza, Pedro H. G. Ferreira de, Rafael Guerreiro Osorio, Luis Henrique Paiva, y Sergei Soares. 2019. "Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos" Texto para Discussão 2499. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Staab, Silke. 2013. "Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile" 2013. <<https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2019-11/ProteccionSocialChile.pdf>>.

Stampini, Marco, y Leopoldo Tornarolli. 2012. "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?"

Standing, Guy. 2007. "Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionality Could Fail" One Pager 47. Brasília: International Policy Center for Inclusive Growth.

Stewart, Kitty. 2016. *The Family and Disadvantage*. Oxford University Press. <<https://bit.ly/3q0ux2L>>.

Subdirección de Evaluación Social. 2020. "Informe Cuatrimestral de la Política Social de Guatemala - Tercer Informe cuatrimestre de 2019" <<https://bit.ly/3q2Jrp4>>.

Superintendencia de Pensiones. s/f. "¿Cómo obtener una pensión si no he realizado aportes bajo ningún régimen? (Régimen no contributivo)" Consultado el 26 de julio de 2021. <https://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo>.

Tassara, Carlo. 2015. "Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos." *Papel Político* 20 (2). <<https://bit.ly/3sa6S2G>>.

Tejedor, Joan Miguel. 2011. "La constitución política de 1991 y los derechos sociales, alternativa para superar la pobreza en Colombia." 2011. <<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/35/36>>.

Transparencia Venezuela. 2015. "Gran Misión - Hijos e Hijos de Venezuela." <<https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/04/4.-Informe-Hijos-e-Hijas.pdf>>.

Tromben, Varinia, y Andrea Podestá. 2019. "Las prestaciones familiares públicas en América Latina," 80.

Tuchin, Florencia. 2021. "Qué es el ingreso básico universal, qué experiencias se conocen y con qué resultados?" infobae. el 12 de agosto de 2021. <<https://bit.ly/3oVVkxV>>.

Ulrichs, Martina, y Keetie Roelen. 2012. "Equal Opportunities for All?— A Critical Analysis of Mexico's Oportunidades" *IDS Working Papers 2012 (413)*: 1–23. <<https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2012.00413.x>>.

UN. 1989. *Convenção sobre o Direito das Crianças*. <<https://uni.cf/3dSdqk>>.

UNICEF. 2011. "Birth through 6 years" UNICEF. 2011. <[https://www.unicef.org/cwc/cwc\\_58620.html](https://www.unicef.org/cwc/cwc_58620.html)>.

———. 2016. "Conditionality in Cash Transfers: UNICEF's approach." Social Inclusion Summaries. UNICEF. <<https://bit.ly/3dUx4pK>>.

———. 2017. *Early Moments Matter for Every Child*.

UNICEF and Save the Children. 2020. "Children in monetary poor households and COVID-19: Technical Note" UNICEF and Save the Children. <<https://data.unicef.org/resources/children-in-monetary-poor-households-and-covid-19/>>.

UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. 2017. *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. <<https://uni.cf/3IWGUpo>>.

UNICEF Argentina. 2018. "Asignación Universal por Hijo: Una contribución al debate sobre el rol de las condicionalidades." 10/2018. <<https://uni.cf/3DYFw1u>>.

Urrutia, Miguel, y Christian Robles Báez. 2018. "Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)." 2018. <<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/41053/dcede2018-54.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Valera, Carlos F. Maldonado, y Andrea F. Palma Roco. 2013. "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso del nuevo régimen de asignaciones familiares del Uruguay, 2004-2009." 182. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.

Vargas, Luis Hernán, Pedro Cueva, y Nadin Medellín. 2017. "¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe." 2017. <<https://bit.ly/3dX2SdA>>.

Viana, Iara Azevedo Vitelli (Organizadora), Mary (Organizadora) Kawauchi, y Thiago Varanda (Organizador) Barbosa. 2018. "Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)." <<http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3647>>.

Walker, Robert. 2014. "Poverty, Shame, and Stigma." En *The Shame of Poverty*. Oxford: Oxford University Press. <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199684823.003.0004>>.

Webinário Ipea. 2020. *Alternativas de transferência de renda e formas de financiamento* - Luis H. Paiva e Rodrigo Orair. <<https://www.youtube.com/watch?v=OLvwGQBTEcQ>>.

World Policy Center. s/f. "Does the constitution explicitly guarantee at least one aspect of income security?" WORLD Policy Analysis Center. Consultado el 26 de mayo de 2021. <<https://www.worldpolicycenter.org/policies/does-the-constitution-explicitly-guarantee-at-least-one-aspect-of-income-security>>.

Yang, Lichao, Robert Walker, Jiexuan Chen, y Rui Zhang. 2019. "Universal Child Benefits and Dignity and Shame" United Nations Children's Fund (UNICEF).

Yemtsov, Ruslan, Maddalena Honorati, Brooks Evans, Zurab Sajaia, y Michael Lokshin. 2018. *Measuring the Effectiveness of Social Protection: Concepts and Applications*. No. 127321. Washington D.C.: The World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/234721529395840647/pdf/127321-PUB-Date-June-13-2018-PUBLIC.pdf>>.

Zucco, Cesar, Juan Pablo Luna, y O. Gokce Baykal. 2019. "Do Conditionalities Increase Support for Government Transfers?" *The Journal of Development Studies* 56 (3): 527–44. <<https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1577388>>.

# ANEXOS

## Anexo 1. Definición de cobertura

Como la OIT (2017, 200) señala, la medición de la cobertura de la protección social es un ejercicio complejo, ya que se trata de un concepto multidimensional en el que hay que considerar al menos tres factores:

- i. **Ámbito:** El número y los tipos de prestaciones de protección social a los que tiene acceso la población — generalmente, grupos diferentes en la población tienen niveles diferentes de acceso a cada programa de protección social;
- ii. **Alcance:** Suele darse por el número de personas cubiertas por las intervenciones de protección social en relación con el tamaño de la población nacional o la población elegible;
- iii. **Nivel:** Se refiere a la adecuación de la cobertura, que puede medirse objetivamente (por ejemplo, el monto recibido) o subjetivamente (nivel de satisfacción de los beneficiarios).

En este estudio se analiza la cobertura a través del ámbito (cuántos programas de transferencias monetarias cubren a los NNA) y el **alcance** (cuántos NNA cubiertos). Este estudio no considera el tercer factor de la cobertura de la protección social, el nivel. Sin embargo, la participación en un programa de protección social no significa necesariamente que sus beneficiarios están completamente protegidos contra los riesgos sociales y económicos (Bacil, Bilo, y Silva 2020). En términos prácticos, este enfoque en el ámbito y el alcance supone equiparar la participación en los programas de protección social con la cobertura. El análisis presentado aquí no garantiza que los NNA cubiertos perciban prestaciones adecuadas que los protejan efectivamente.

En cada una de estas dimensiones de la cobertura es necesario diferenciar entre cobertura legal y cobertura efectiva. La **cobertura legal** se refiere a la proporción de la población estudiada que tiene derecho legalmente a recibir una determinada prestación. La **cobertura efectiva** identifica a quienes realmente reciben (en el caso de la asistencia social) o cotizan (en el caso de la seguridad social) la prestación (OIT 2017). El Banco Mundial adopta un enfoque similar, definiendo la cobertura desde el punto de vista de la población, es decir, como la proporción de la población o subpoblación que tiene derecho a recibir las diferentes prestaciones o las reciben realmente (o contribuyen a ellas, en el caso de la seguridad social). (Banco Mundial s/f; Yemtsov et al. 2018).

Aquí, la cobertura legal de los NNA es analizada a través de los diseños de los programas de transferencias monetarias, mientras que el análisis de la cobertura efectiva se basa en cuántos NNA son cubiertos por ellos. Así, además de analizar el perfil de los NNA legalmente cubiertos, este estudio adopta el concepto de cobertura efectiva desde la perspectiva de la población, calculándola como la proporción de la población de NNA.<sup>56</sup>

---

56. Aquí trabajamos con la edad de la población meta. Ver metodología.



## Anexo 2. Estructura de las PUH existentes en el mundo

Programa/país	Monto de la prestación <sup>57</sup>	Prestación adicional	Cobertura
<i>Familienbeihilfe</i> Austria	<ul style="list-style-type: none"> <li>De EUR 114 a EUR 165,1, en función de la edad</li> <li>Adicional de EUR 7,1 a EUR 52, en función del número de niños</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niños con discapacidades graves</li> <li>Niños de 6-15 años</li> <li>Familia con tres o más niños</li> <li>Subsidio de natalidad o adopción</li> <li>Familia monoparental</li> <li>Trillizos o partos múltiples (&gt; 3 hijos) menores de 18 meses</li> <li>Familias con más de 3 niños</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>115%*</li> <li>100%**</li> </ul>
<i>Lapsetoetus</i> Estonia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por niño:</li> <li>Hasta 2 niños: EUR 60</li> <li>3 o más niños: EUR 100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familia monoparental</li> <li>Trillizos o partos múltiples (&gt; 3 hijos) menores de 18 meses</li> <li>Familias con más de 3 niños</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>110,1%*</li> <li>100%**</li> </ul>
<i>Lapsilisäläki</i> Finlandia	De EUR 94,88 a EUR 182,69 por niño, en función del número de niños	Familia monoparental	<ul style="list-style-type: none"> <li>99,1%*</li> <li>100%**</li> </ul>
<i>Kindergeld</i> Alemania	De EUR 219 a EUR 250 por niño, en función del número de niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familias monoparentales</li> <li>Familias con menores ingresos</li> <li>Familias monoparentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>110,2%*</li> <li>100%**</li> </ul>
<i>Børne og ungeydelsen</i> Dinamarca	De DKK 2.862 a DKK 4.596 trimestrales, en función de la edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemelos y trillizos hasta los 7 años</li> <li>Padres que estudian</li> <li>Niño con padre desconocido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>101,8%*</li> <li>100%**</li> </ul>
Asignación Familiar Libia	LYD 100	-	-
<i>Child Benefit</i> Irlanda	De EUR 140 a EUR 280 por niño, en función de si es gemelo, trillizo o no	-	100%**
Prestaciones familiares del Estado Letonia	De EUR 11,38 a EUR 50,07, en función del número de niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natalidad</li> <li>Niños con discapacidad</li> <li>Adicional por número de niños</li> </ul>	100%**
Asignación familiar Luxemburgo	De EUR 265 a EUR 315 por niño, en función de la edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asignación escolar (6-12 años)</li> <li>Nacimiento</li> <li>Niños con discapacidad</li> </ul>	100%**
<i>Allowance tat-Tfal</i> Malta	<ul style="list-style-type: none"> <li>De EUR 24,09 a EUR 96,32 semanales, en función del número de niños</li> <li>EUR 450 anual si los ingresos superan determinado umbral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niños con discapacidad</li> <li>Padres trabajadores con niños menores de 23 años</li> <li>Pago único por nacimiento o adopción</li> </ul>	-
Prestación por hijo a cargo Noruega	De 1.500 hasta NOK 7.500, en función del tiempo de permanencia en el jardín de infancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidio para familias monoparentales</li> <li>Familias monoparentales con niño de 0-3 años</li> <li>Personas con ingresos por debajo del umbral</li> </ul>	100%**
<i>Kinderbijslag</i> Países Bajos	De EUR 223,37 a EUR 319,10 trimestrales, en función de la edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niños que no viven en casa por estudios, enfermedad o discapacidad, o niños con discapacidad de 3 a 17 años que viven en casa</li> </ul>	100%**
Asignación por hijo Suecia	SEK 1250 por niño	<ul style="list-style-type: none"> <li>Familia con al menos 2 niños</li> <li>Estudiantes mayores de 16 años</li> </ul>	100%**
Asignación familiar Hungria	<ul style="list-style-type: none"> <li>De HUF 12.000 a HUF 16.000 (de UF 13.700 a 17.000 para familias monoparentales), en función del número de niños</li> <li>Niños con discapacidad: HUF 23.300 (HUF 25.900 para familias monoparentales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niños menores de 3 años, o gemelos hasta el primer año de escolaridad o niños enfermos crónicos o con discapacidad hasta los 10 años</li> <li>Padres que crían a 3 o más niños de 3-8 años</li> <li>Cuota de guardería para el niño hasta 2 años (3 si gemelos)</li> </ul>	100%**
Asignación estatal por hijo Rumania	En función del indicador social de referencia (ISR) (RON 500 en 2020) y de la edad: de 0,3 del ISR (RON 150) a 0,6 del ISR (RON 300).	-	100%**
Prestación por hijo a cargo Eslovaquia	EUR 24,95	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación única por matriculación en la escuela primaria</li> <li>Padres que reciben pensión o no ejercen actividad remunerada y no reciben bonificación fiscal por hijo</li> <li>Prestación única por nacimiento</li> </ul>	100%**



57. La prestación se indica en su monto mensual, salvo que se indique lo contrario.

Programa/país	Monto de la prestación <sup>57</sup>	Prestación adicional	Cobertura
Asignación por hijo Israel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Primer niño, y a partir del quinto niño: NIS 152</li> <li>Segundo-cuarto niño: NIS 192</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Padres que reciben otro tipo de prestaciones</li> <li>Prestación única a las familias monoparentales o con 4 o más niños que reciben una prestación de subsistencia</li> </ul>	–
<i>Algemene Kinderbijslag</i> Surinam	SRD 75 (máximo de 4 hijos)	-	57,9%*
Asignación familiar Francia	De EUR 132,21 a EUR 471, en función del número de niños	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nacimiento o adopción o menores de 3 años;</li> <li>Estudiantes (6 a 18 años)</li> <li>Familias con al menos 3 niños (uno o más mayores de 20 años)</li> <li>Familias con al menos 3 niños de 3-21 años</li> <li>Subsidio familiar de alojamiento</li> <li>Niño huérfano</li> <li>Niños menores de 20 años con discapacidad</li> </ul>	100%**

Notas: \*Número de beneficiarios en proporción a la población infantil; \*\*Relación entre los niños/hogares que reciben PUE y el número total de niños/hogares con niños.

Fuente: Elaboración propia.

### Anexo 3. Los países que no se incluyeron en las categorías de cobertura de los NNA en ALC

País	Programa	NNA incluidos por los criterios de elegibilidad de los programas
Cuba	Régimen de Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hijos de madres solteras con dificultades económicas o hijos enfermos de madres trabajadoras en licencia no remunerada que carecen de ingresos</li> <li>Familiares del trabajador o pensionado fallecido que no perciben la pensión por muerte; familiares de los pensionados con prestaciones insuficientes; y familiares de los jóvenes en el Servicio Militar que constituyen el sostén de la familia</li> <li>Menores pensionados por seguridad social que al cumplir los 17 años estén estudiando</li> <li>Otras personas que requieran atención urgente</li> </ul>
Dominica	Asistencia pública	NNA que viven en hogares que no pueden satisfacer sus necesidades esenciales o en familias monoparentales, que son dependientes de los desempleados por enfermedad o problemas físicos, o son necesitados o dependientes de adultos necesitados
San Cristóbal y Nieves	Asistencia con el uniforme escolar	NNA que son ciudadanos nacionales y residentes legales, están en situación de vulnerabilidad y están matriculados en instituciones de educación pública desde el nivel primario hasta el terciario
Santa Lucía	Deducción por manutención de hijos	Menores de 10 años que son hijos de personas físicas residentes en Santa Lucía que pagan impuesto sobre la renta
	Deducción por educación de ciertos niños	NNA mayores de 10 años que cursan los estudios en Santa Lucía o en el extranjero (incl. la universidad) y son hijos de personas físicas residentes en Santa Lucía que pagan impuesto sobre la renta

Nota: Se excluyeron los beneficios de maternidad, discapacidad o de sobrevivencia.

Fuentes: (Social Security Administration s/f; s/f; Inland Revenue Department s/f).

## Anexo 4. Metodología de las Microsimulaciones

Las Microsimulaciones utilizan los microdatos de las encuestas de hogares — es decir, los datos a nivel de individuo y de hogar — para estimar los efectos de un cambio de la política pública en las variables de interés.

En este estudio, el cambio de política consiste en una propuesta de sustitución de determinados programas y prestaciones de protección social por una prestación universal por hijo (PUH) del mismo presupuesto. En los escenarios que se simulan, se mantendrían los programas y prestaciones que se consideran bien dirigidos a los más pobres. Las variables de interés son la **pobreza, la brecha de pobreza, la desigualdad, los ingresos medios, la cobertura y la transferencia media recibida por quintil de ingreso, calculadas para la población general y también sólo para los niños.**

Para realizar la microsimulación, es necesario identificar, para todos los individuos y hogares observados en la encuesta de hogares, sus ingresos totales y, en particular, los ingresos obtenidos por las transferencias de los programas y prestaciones que se están analizando. Estos datos, cuando están presentes en las encuestas de hogares, permiten estimar las variables de interés enumeradas anteriormente en la situación actual y en la simulación, con la sustitución de los programas por una PUH.

De las encuestas de hogares de los países de los estudios de caso se eligen aquellas encuestas prepandémicas más recientes que tienen información detallada sobre los ingresos por prestaciones, y datos individuales de los encuestados agregables por hogar. El dato más esencial es la edad, ya que es necesario identificar a los niños para simular una PUH. Otros datos, en particular los que reflejan los criterios de elegibilidad para los programas de protección social, también son importantes, especialmente para el proceso de imputación que se describe a continuación.

Las encuestas de hogares contienen ponderaciones muestrales, que se utilizan para ampliar la muestra entrevistada en la encuesta para que sea representativa de la población total del país. Estas ponderaciones equivalen a la inversa de la probabilidad de que un hogar aparezca en la muestra, es decir, su probabilidad de entrevistarse. A la hora de programar las entrevistas, los institutos de estadística tienen en cuenta la región de residencia y otras variables relevantes; a partir de ahí, es posible estimar la probabilidad de entrevistar un hogar, dadas ciertas características de ese hogar. Si la probabilidad es del 5 por ciento, esto implica que hay otros diecinueve hogares similares en la población que no se entrevistaron. La ponderación muestral es, por tanto,  $1/0,05 = 20$ . Al ponderar las estimaciones por las ponderaciones muestrales, es posible obtener estimaciones más precisas para el conjunto de la población, más allá de la muestra de la encuesta de hogares.

En la mayoría de los casos, al sumar los ingresos por transferencias ponderados por los diseños muestrales, la participación en los programas sociales era inferior al número total de beneficiarios registrados en los datos administrativos agregados y el total de ingresos por transferencias era inferior al gasto mensual en transferencias de programas del país. Por lo tanto, entre los individuos y los hogares entrevistados en la encuesta de hogares, fue necesario identificar a algunos de ellos como beneficiarios y estimar la transferencia recibida, incluso cuando esos individuos y hogares no habían declarado su participación ni ningún ingreso del programa. Es decir, fue necesario imputar la participación y las prestaciones recibidas en suficientes observaciones para que el número total de beneficiarios (aplicando las ponderaciones muestrales) fuera consistente con los registros administrativos. Como mencionado en el inicio de la Sección 2, esta práctica fue necesaria ya que es común que las encuestas de hogares sub-reporten la cantidad de beneficiarios en comparación con los registros administrativos de los respectivos programas de protección social.

El primer paso de la imputación es reunir al grupo de beneficiarios ya identificados por las variables específicas, obteniendo un “grupo de tratamiento”. La segunda etapa de imputación consiste en identificar, entre los individuos que no declararon ingresos por prestaciones, a los individuos que tienen más probabilidades de ser beneficiarios, aunque no se hayan identificado como tales en la encuesta. Esto se hace mediante el pareamiento por puntaje de propensión

(*propensity score matching*), un procedimiento que implica un modelo que estima la probabilidad de ser beneficiario según las variables de elegibilidad y otras variables correlacionadas al nivel del individuo y del hogar.

Entre los que no fueron identificados como beneficiarios, es decir, el “grupo de control”, se imputan como beneficiarios a aquellos con la mayor probabilidad estimada en este emparejamiento con el “grupo de tratamiento”. Esta imputación se realiza hasta obtener un número total de beneficiarios acorde con los registros administrativos, considerando las ponderaciones muestrales de cada hogar. Una de las restricciones impuestas al cotejo fue el ingreso total de hogar, pues los ingresos imputados de prestación no lo pueden superar.

En algunos casos, la encuesta no incluía ninguna variable que identificara a los beneficiarios de un determinado programa. Cuando esto ocurrió, el “grupo de tratamiento” fue construido basándose sólo en los criterios de elegibilidad y emparejado por puntuación de propensión para estimar los beneficiarios. El método de imputación, por tanto, es el mismo.

Una vez que se han identificado suficientes beneficiarios para que las estimaciones coincidan con los registros administrativos, es posible calcular las variables de interés para la situación actual antes de la implantación de una PUH. El presupuesto total de la PUH equivale a la suma de los importes gastados en transferencias de los programas a sustituir, para el año en que se realizó la encuesta de hogares.

Con el nuevo sistema de prestaciones propuesto, que sustituye los programas analizados por una PUH del mismo presupuesto, se calculan los mismos indicadores estimados para la situación actual. La comparación entre las variables de interés en los dos escenarios para cada país es el principal resultado de las microsimulaciones.



**International Policy Centre for Inclusive Growth**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brazil  
Telephone: +55 61 2105 5000

[ipc@ipcig.org](mailto:ipc@ipcig.org) • [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org)