



SUMARIO EJECUTIVO

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 Loessi (IPC-IG)



Research Report N° 64

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.

Para más información sobre las publicaciones del IPC-IG, no dude en contactarse con 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. Brasilia 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.

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)¹ 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)² 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 alternativas³ 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**.



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 • www.ipcig.org