



Organización
Internacional
del Trabajo

unicef 
for every child

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

RESUMEN EJECUTIVO





Prefacio

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

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

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

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

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

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

Lamentablemente, la mayoría de estos programas han durado poco, reduciéndose a medida que pasaba lo peor de la pandemia. Pero al mismo tiempo, las necesidades de los niños y las familias han seguido incrementándose. En la actualidad, las repercusiones económicas de la COVID-19 siguen ahí. La crisis del costo de la vida va en aumento. Y los efectos de los conflictos y de la emergencia climática—a la que los niños han contribuido tan poco pero soportarán tanto—se acentúan inexorablemente.

El presente informe, segundo informe conjunto OIT-UNICEF sobre la protección social de la infancia, refleja nuestro compromiso compartido de fortalecer los sistemas de protección social y extenderlos para que lleguen a todos los niños que se encuentran en situación de riesgo. Aborda las razones por las que debe producirse este cambio, y de cómo puede ocurrir. Documenta asimismo los rápidos cambios positivos que se están produciendo en países que van desde Montenegro hasta Túnez, y los pasos que hay que dar para acelerar el progreso.

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

Es una decisión que trazará el futuro.



Gilbert F. Houngbo

Director General

Organización Internacional del Trabajo



Catherine Russell

Directora Ejecutiva

UNICEF



Resumen ejecutivo: Mensajes clave y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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