

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile

Luis Hernán Vargas
Claudia Robles
Ernesto Espíndola



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe



Subsecretaría
de la Niñez

Gobierno de Chile

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile

Luis Hernán Vargas
Claudia Robles
Ernesto Espíndola



Este documento fue preparado por Luis Hernán Vargas, Consultor, Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales, y Ernesto Espíndola, Asistente de Investigación, todos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del programa ordinario de cooperación técnica, del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo "Strengthening Social Protection for Pandemic Responses: Identifying the Vulnerable, Aiding Recovery and Building Resilience" y del proyecto "Protección social y vulnerabilidad", financiado por la Unión Europea, a solicitud de la Subsecretaría de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. El trabajo se llevó a cabo bajo la coordinación general de Claudia Robles. Su elaboración se realizó en permanente consulta con Xavier Mancero, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas de la CEPAL, en lo referente a las estimaciones de pobreza. Se contó también con aportes sustantivos a la segunda sección del documento de Consuelo Farías, Consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Se agradecen, asimismo, los relevantes antecedentes aportados por la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Chile. El informe incorpora los valiosos comentarios a versiones previas del documento de Blanquita Honorato, Subsecretaria de la Niñez, María Elena Arzola, anterior Jefa de la División de Planificación y Estudios de la Subsecretaría de la Niñez, y Roxana Muñoz, analista de esa institución; Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, Oficiales Superiores de Asuntos Sociales, y Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División; Xavier Mancero, de la División de Estadísticas de la CEPAL, y Paula Pacheco, Especialista en Políticas Sociales, Soledad Cortés, Oficial de Políticas Sociales, Alejandro González, Oficial de Monitoreo y Evaluación, y Claudia Peirano, Consultora, todos de la oficina de UNICEF en Chile.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/216
Distribución: Limitada
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00852

Esta publicación debe citarse como: L. Vargas, C. Robles, E. Espíndola, "Estimación del costo de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/216), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen ejecutivo	9
Introducción	17
I. Antecedentes	21
A. Marco normativo internacional de derechos humanos para un Piso de Protección Social sensible a los derechos de la niñez	22
B. La discusión sobre las transferencias universales para la infancia	25
C. Revisión de propuesta sobre un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez en Chile	30
D. Experiencias de estimación de costos de pisos de protección social y transferencias monetarias universales para la niñez	32
II. Información de contexto para la estimación de costos	37
A. Una garantía de ingreso seguro frente a las vulnerabilidades que enfrentan los hogares con niños, niñas y adolescentes: evidencia frente a los impactos de la pandemia del COVID-19.....	48
III. Elementos metodológicos para la estimación de costos	51
A. Antecedentes generales para la estimación de los costos: período considerado y proyecciones de crecimiento	51
B. Parámetros y escenarios para la estimación.....	52
1. Población objetivo y población destinataria	52
2. Escenarios de cobertura de la población destinataria.....	52
3. Posibles opciones de montos de una transferencia universal de ingresos para la niñez	54
4. Modalidad de la transferencia y de su implementación.....	56
5. Costos administrativos como porcentaje del costo total de la transferencia	58

6.	Metodología de cálculo.....	58
C.	Estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la niñez en la reducción de la pobreza y la desigualdad	60
IV.	Resultados finales.....	61
A.	Transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia como prestación complementaria	67
1.	Monto equivalente al valor del 25% de la línea de pobreza.....	67
2.	Monto equivalente al valor de la línea de pobreza extrema.....	69
3.	Monto equivalente al valor de la línea de pobreza por persona equivalente.....	70
4.	Prestaciones diferenciadas según niveles de ingresos.....	73
B.	Eliminación de la brecha de pobreza para el total de hogares y el total de hogares con niños, niñas y adolescentes	74
C.	Impacto de la transferencia monetaria universal para la infancia en la reducción de la pobreza y desigualdad.....	74
1.	Monto de transferencia equivalente al valor del 25% de la línea de pobreza por persona equivalente	76
2.	Monto de transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema por persona equivalente	77
3.	Monto de transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza por persona equivalente	78
4.	Montos de transferencias diferenciados según ingresos de los hogares.....	79
D.	Efectos fiscales de la transferencia de ingresos para la niñez, según el gasto público, gasto social y gasto en protección social.....	80
V.	Reflexiones finales.....	83
	Bibliografía	87
	Anexos	93
	Anexo 1.....	94
	Anexo 2	96
	Anexo 3.....	97
	Anexo 4	99
	Cuadros	
Cuadro 1	Chile: resumen de costos de las diversas opciones de transferencias para niños, niñas y adolescentes como prestación complementaria para un ingreso seguro, en 2021.....	14
Cuadro 2	Chile: resumen de costos de las diversas opciones de transferencias como prestación complementaria para un ingreso seguro, en 2030	15
Cuadro 3	Chile: resumen de impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad de una transferencia monetaria para la infancia como prestación complementaria en diversos escenarios, 2017.....	16
Cuadro 4	Tipología de programas de transferencias monetarias para la infancia.....	27
Cuadro 5	Propuesta de Vínculo Consultores de nuevas medidas para un piso de protección social para niños, niñas y adolescentes	30
Cuadro 6	Elementos considerados en ejercicios de estimación de costos de transferencias de ingresos para la infancia	33

Cuadro 7	Chile: prestaciones monetarias dirigidas a hogares con niños, niñas y adolescentes	43
Cuadro 8	Chile: medidas no contributivas de transferencias monetarias en respuesta a la crisis del COVID-19 al 6 de noviembre de 2020.....	46
Cuadro 9	Chile: transferencias monetarias que se consideran en la estimación de costos de una transferencia universal para la infancia bajo la opción de una prestación complementaria	57
Cuadro 10	Chile: costo completo y adicional de una transferencia monetaria universal para la infancia en el primer escenario de aumento de la cobertura, según modalidad y valor de la transferencia (2021-2030).....	62
Cuadro 11	Chile: costo completo y adicional de una transferencia monetaria universal para la infancia en el segundo escenario de ampliación de la cobertura, según modalidad y valor de la transferencia (2021-2030).....	65
Cuadro 12	Chile: estimación del costo del cierre de la brecha de pobreza entre hogares con y sin niños, niñas y adolescentes y total en 2017	74
Cuadro 13	Chile: costo adicional de una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia, como porcentaje del gasto público, gasto social y gasto en protección social, según tipo de transferencia, opciones de monto y cobertura, 2021 y 2030.....	81
Cuadro A.1	Sistema de prestaciones familiares en Francia.....	94
Cuadro A.2	Características de esquemas de transferencias monetarias universales para la infancia en países seleccionados	96
Cuadro A.3	Chile: costos desagregados de una transferencia monetaria universal para la infancia, según modalidad y valor de la transferencia para la primera opción de expansión de cobertura (2021-2030).....	97
Cuadro A.4	Chile: costos desagregados de una transferencia monetaria cuasi-universal para la infancia en el segundo escenario de ampliación de la cobertura, según modalidad y valor de la transferencia (2021-2030).....	98
Cuadro A.5	Chile: costo adicional de una transferencia monetaria universal para la infancia en el primer escenario de ampliación de la cobertura, como porcentaje del gasto público, gasto social y gasto en protección social, (2021-2030).....	99
Cuadro A.6	Chile: costo adicional de una transferencia monetaria cuasi-universal para la infancia, en el segundo escenario de ampliación de la cobertura, como porcentaje del gasto público, gasto social y gasto en protección social (2021-2030).....	100
Gráficos		
Gráfico 1	Chile (1992-2050): proyecciones de población de 0-17 años	37
Gráfico 2	Chile: distribución de la población en hogares con niños, niñas y adolescentes según estructura familiar, 2017	38
Gráfico 3	Chile: porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria y multidimensional por grupo de edad, 2017	38
Gráfico 4	Chile: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos en la población, según grupo de edad, 2017 y 2020.....	39
Gráfico 5	Chile: distribución de los niños, niñas y adolescentes según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017	39

Gráfico 6	Chile: distribución de la proporción de hogares con y sin niños, niñas y adolescentes según número de personas ente 0 y 17 años, por deciles de ingresos autónomos per cápita del hogar, 2017	40
Gráfico 7	Chile: distribución de la proporción de hogares con y sin niños, niñas y adolescentes según deciles de ingresos autónomos, 2017	40
Gráfico 8	Chile: distribución de los hogares con niños, niñas y adolescentes según número de personas entre 0 y 17 años, por deciles de ingresos autónomos per cápita del hogar, 2017.....	41
Gráfico 9	Chile: distribución de la población según estratos de ingresos autónomos y edad, 2017	49
Gráfico 10	Chile: Primer escenario de incremento gradual de la cobertura, según quintiles y veintiles de ingresos autónomos de hogares y hogares con personas de 0 a 17 años (2021-2030).....	53
Gráfico 11	Chile : segundo escenario de avance en la cobertura, según quintiles y deciles de ingresos autónomos de hogares y hogares con personas de 0 a 17 años (2021-2030)	54
Gráfico 12	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana universal para la infancia equivalente al 25% de la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030).....	67
Gráfico 13	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la infancia equivalente al 25% de la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)	68
Gráfico 14	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal para la infancia equivalente al 25% de la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)	69
Gráfico 15	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza extrema, como porcentaje del PIB (2021-2030)	69
Gráfico 16	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza extrema, como porcentaje del PIB (2021-2030)	70
Gráfico 17	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030).....	71
Gráfico 18	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)	71
Gráfico 19	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente, como porcentaje del PIB (2021-2030)	72
Gráfico 20	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente, como porcentaje del PIB (2021-2030)	72
Gráfico 21	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la infancia con montos diferenciados según niveles de ingresos, como porcentaje del PIB (2021-2030)	73
Gráfico 22	Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal para la infancia con montos diferenciados según niveles de ingresos, como porcentaje del PIB (2021-2030)	73

Gráfico 23	Chile: estimación del impacto de una transferencia universal para niños, niñas y adolescentes en la pobreza total, según diversas opciones de montos en 2017.....	75
Gráfico 24	Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la pobreza de niños, niñas y adolescentes en 2017	75
Gráfico 25	Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la desigualdad de ingresos entre hogares, según monto de 25% de línea de pobreza en 2017	76
Gráfico 26	Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la desigualdad de ingresos entre hogares, según monto de línea de pobreza extrema	77
Gráfico 27	Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la desigualdad de ingresos entre hogares, según monto de línea de pobreza	78
Gráfico 28	Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la desigualdad de ingresos entre hogares, según monto diferenciado por ingresos de los hogares	79
Recuadro		
Recuadro 1	La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo	19
Diagramas		
Diagrama 1	Opciones de monto para una transferencia universal o cuasi-universal para la infancia	56
Diagrama 2	Cuarta opción de monto: aumento progresivo en cobertura y reducción en montos a lo largo de la distribución de ingresos autónomos	56

Resumen ejecutivo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un poderoso e inescapable llamado para avanzar en la erradicación de la pobreza y el hambre, el combate a las desigualdades y la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, sin dejar a nadie atrás (Naciones Unidas, 2015). Entre las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, la meta 1.2 se plantea reducir a 2030, “[...] al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, y la meta 1.3 llama a implementar en los países “sistemas y medidas apropiadas de protección para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables”.

En la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, los Ministros, Ministras y Altas Autoridades en Desarrollo Social aprobaron la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, instrumento técnico-político que busca contribuir a la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030. Esta agenda instala como su primer eje el fortalecimiento de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles. Asimismo, incluye entre sus líneas de acción la necesidad de avanzar hacia una garantía de ingresos básico para todas las personas, priorizando en este esfuerzo a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, e incluso evaluando la posibilidad de incorporar gradual y progresivamente una transferencia universal para la infancia, entre otros posibles instrumentos. Al mismo tiempo, esta Agenda remarca entre sus líneas la necesidad de incorporar una perspectiva sensible a la niñez en los sistemas de protección social, haciendo frente a los riesgos específicos que afectan a niños, niñas y adolescentes, y aludiendo a su acceso a servicios sociales, prestaciones familiares, el cuidado y los sistemas de atención integral para la primera infancia (CEPAL, 2020a).

Chile cuenta con un sistema de protección social en permanente expansión y con reconocimiento por su trayectoria y desarrollo institucional. No obstante, previamente a la crisis originada por la pandemia del COVID-19, se verificaban persistentes brechas de acceso a sus instrumentos, con implicancias respecto a la mayor exposición que enfrentan las personas a la pobreza, no solo en el caso

de quienes viven en situación de mayor vulnerabilidad, sino también de amplios grupos de ingresos medios. Esta situación se ha intensificado frente a los devastadores impactos de la pandemia, los que, de no tomarse medidas contundentes en el corto plazo, pueden comprometer significativamente el bienestar de las personas y, en particular, de los niños, niñas y adolescentes.

Según procesamientos especiales de la CEPAL sobre la base de la Encuesta CASEN 2017, 76,9% de los niños, niñas y adolescentes se habrían encontrado ese año en una situación de mayor exposición frente a crisis como la que se ha atravesado producto de la pandemia del COVID-19, en hogares donde sus miembros tienen ingresos equivalentes hasta tres líneas de pobreza. Frente a la actual coyuntura, es esperable que esta población haya experimentado un incremento. Según los resultados de la Encuesta Social COVID-19, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, junto al PNUD y el Instituto Nacional de Estadísticas en 2020, el 48,8% de los hogares declaraba que no le alcanzaban los ingresos totales del hogar luego de la crisis ocasionada por la pandemia, mientras que previo a la crisis 16,5% de los hogares se encontraba en esta situación. Este porcentaje se elevaba a 52,9% en el caso de los hogares con niños, niñas y adolescentes¹. Asimismo, los más recientes resultados de la Encuesta de Vulnerabilidad de la JUNAEB muestran un deterioro en la variación de la prevalencia de la desnutrición y el retraso en talla entre 2019 y 2020, así como de la obesidad, obesidad severa y malnutrición por exceso (JUNAEB, 2021). Por último, los resultados publicados de la Encuesta CASEN 2020 indican que la pobreza monetaria en la infancia afectaba ese año al 17,1% de los niños y niñas entre 0 y 4 años, y al 15,3% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años, mientras que la pobreza total llegaba al 10,8% de la población del país². Estos antecedentes contribuyen a dimensionar los efectos de la pandemia en el bienestar de niños, niñas y adolescentes y relevan la centralidad de la discusión sobre las respuestas en protección social frente a crisis originada por la pandemia del COVID-19 y para un escenario de recuperación posterior sin dejar a nadie atrás.

Detener el grave deterioro de las condiciones de vida en la infancia y ofrecer mecanismos de protección social universal a esta población es, ante todo, un imperativo de derechos, al mismo tiempo que una apuesta ineludible para una sociedad que busca construir un futuro que apueste al desarrollo sostenible, con mayor igualdad, bienestar, oportunidades y niveles crecientes de cohesión social. Diversas investigaciones han mostrado cuán prioritario y eficiente es la inversión en la infancia, y en particular, en la primera infancia para su desarrollo integral, así como para la economía y productividad de los países (Black y otros, 2016; Britto y otros, 2017; Heckman, 2012): los costos de la inacción superan largamente los de esta inversión, como, por ejemplo, ha sido mostrado en el caso de la doble carga de la malnutrición (Fernández y otros, 2017). En este contexto, se torna relevante analizar los costos asociados y las posibilidades con las que cuenta Chile para financiar una medida tendiente a instalar una garantía de ingreso seguro para todos los hogares con niños, niñas y adolescentes, evaluando la pertinencia de una transferencia universal o cuasi-universal permanente para la infancia, que permita contribuir a garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas en esta crucial etapa de su ciclo de vida.

Este informe, realizado a solicitud de la Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, aborda distintas opciones de costos en torno a la implementación de una garantía de ingreso seguro para los niños, niñas y adolescentes en Chile, la que podría considerarse como uno de los ejes estructurantes y una prestación complementaria a otras que puedan definirse en el marco de un Piso de Protección Social sensible a los Derechos de la Niñez en Chile y que sean tendientes a garantizar el derecho a la protección social para los niños, niñas y adolescentes. Se espera que estos insumos contribuyan a las discusiones generadas en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley que crea el

¹ Véase [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/vizdata/covid19/index.html>.

² Véase Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020) "Encuesta Casen 2020 En Pandemia, Medición de Pobreza por Ingresos", [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/ResultadosPobreza_por_Ingresos_casen2020_en_pandemia.pdf.

Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, así como al Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025 vinculadas con el eje de Protección Social.

El informe explora diversas opciones para implementar una garantía de ingreso seguro para niños, niñas y adolescentes en el país, considerando esquemas de implementación de una transferencia monetaria permanente para la infancia bajo una modalidad universal o cuasi-universal, y de manera adicional o complementaria a tres prestaciones pre-existentes que cubren a esta población de manera estable en el tiempo: el Subsidio Familiar (SUF), la Asignación Familiar, y el Aporte Familiar Permanente. Asimismo, indaga sobre los potenciales impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad de una prestación de esta naturaleza.

La exploración sobre una garantía de ingreso seguro que se elabora en el documento atiende centralmente a los principios y orientaciones normativas de la legislación internacional sobre derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1944), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ese sentido, esta garantía contribuiría al ejercicio de los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado de los niños, niñas y adolescentes para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, derechos fundamentales reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, a la vez de avanzar hacia el resguardo de una garantía de seguridad básica del ingreso, en línea con la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social Núm. 202 de la OIT.

El rol de una transferencia universal para la infancia se ha planteado en función de su contribución a la erradicación de la pobreza en esta etapa de vida, ayudando a detener la reproducción intergeneracional de este fenómeno, y aportando a la reducción de las desigualdades (ODI/UNICEF, 2020; Save The Children, 2020). Una transferencia de esta naturaleza puede ser concebida como una contribución a los costos asociados a la crianza que deben hacer frente las familias y hogares con niños, niñas y adolescentes. La universalidad en su diseño abona a una perspectiva de garantías universales para el ejercicio de sus derechos y a un mecanismo de protección social universal. Especialmente, en un contexto donde se avizoran los primeros impactos de la pandemia en el incremento en la inseguridad alimentaria, con repercusiones críticas para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, una protección garantizada de esta naturaleza se torna importante. La evidencia muestra el impacto que estas transferencias pueden alcanzar en la reducción de la pobreza, a la vez de ser más eficientes en cuanto a la reducción de errores de exclusión y comportar costos administrativos significativamente menores (Ortiz y otros, 2017). Se ha mostrado, en particular, sus mayores efectos en el caso de prestaciones de mayor valor y más progresiva hacia la población en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad (Evans y otros, 2018; ODI/UNICEF, 2020).

Como se plantea en este documento, es posible considerar diversas opciones en el avance hacia esta universalidad, contemplando, por una parte, una cobertura universal o suficientemente amplia de la población en mayor vulnerabilidad ante contingencias que puedan enfrentarse a lo largo del ciclo de vida, o bien, instalando una garantía de ingresos que permita abordar la situación de todos los niños, niñas y adolescentes en pobreza en un momento dado. En cuanto a su diseño y definición de monto, es fundamental considerar que una transferencia de este tipo se analiza como complementaria, y no sustitutiva, de otras prestaciones clave para su desarrollo y que consisten en el acceso garantizado y provisión pública de servicios sociales de calidad, en línea con la concepción de piso de protección social. Asimismo, debe contemplarse que, en el análisis de las prestaciones familiares, ha sido demostrado que un mayor efecto en el desarrollo infantil se consigue al combinar transferencias monetarias y en especie, incluyendo la provisión de servicios sociales. Si bien las opciones de transferencias consideradas en las estimaciones de costos son de naturaleza no condicionada, en su diseño puede contemplarse, de manera complementaria para el momento de su implementación, esfuerzos comunicacionales para que los hogares puedan direccionar esta transferencia al acceso universal a la educación y a la salud física y

mental de niños, niñas y adolescentes, junto con remarcar cuestiones clave vinculadas con las pautas de crianza y la redistribución del cuidado no remunerado e igualdad de género al interior del hogar.

De esta forma, el informe explora dos escenarios de expansión de cobertura de una transferencia monetaria para la infancia: uno universal y otro que llega progresivamente a cubrir a los niños, niñas y adolescentes en hogares pertenecientes a los cuatro primeros quintiles de ingresos autónomos, es decir, al 89,5% del total de niños, niñas y adolescentes del país proyectados en 2030. En ambos casos, se exploran escenarios de implementación de una transferencia plana -igual para todos los niños, niñas y adolescentes-, o escalonada según el número de niños, niñas y adolescentes en el hogar. Se exponen los costos e impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad³ de cuatro opciones de montos: 25% de la línea de pobreza por persona equivalente, una línea de pobreza extrema por persona equivalente, una línea de pobreza por persona equivalente y una cuarta opción de cobertura cuasi-universal y montos decrecientes según el nivel de ingresos autónomos de los hogares. Para estas opciones de costos se consideraron criterios acordados con la Subsecretaría de la Niñez, tomando como referencia estándares de referencia a nivel nacional (la línea de pobreza y línea de pobreza extrema), en consonancia con lo indicado por la Recomendación 202 sobre Pisos de Protección Social de la OIT. En esta decisión se considera que estas medidas contemplan un acuerdo sobre un nivel de ingresos que permitiría garantizar la satisfacción de necesidades alimentarias y básicas esenciales para los niños, niñas y adolescentes. No obstante, se constata el desafío de profundizar la discusión sobre la definición de un umbral de ingresos que permita el pleno ejercicio de los derechos vinculados con la protección social en la infancia. Finalmente, las estimaciones se han construido considerando dos modalidades de implementación: una bajo la que se trataría de una nueva prestacional adicional a las ya existentes por los montos referidos, o bien, como el costo adicional y complementario para alcanzar tales umbrales de montos de las transferencias en el marco de un sistema integrado de prestaciones, considerando lo que actualmente se invierte en otras tres prestaciones monetarias: el Subsidio Familiar (SUF), la Asignación Familiar y el Aporte Familiar Permanente⁴. Se considera que esta segunda opción es más viable, desde una perspectiva fiscal y desde una óptica de un sistema integrado de prestaciones familiares, para su implementación.

Los resultados obtenidos para una transferencia monetaria para la infancia, complementaria a las ya existentes, muestran que el costo adicional de una prestación equivalente al 25% de la línea de pobreza por persona equivalente⁵, valor que permitiría acercarse al de una canasta básica alimentaria garantizada a esta población, comportaría la menor carga fiscal. En su primer año de implementación, bajo una modalidad escalonada⁶, su costo anual ascendería al 0,39% del PIB proyectado en 2021 a precios de 2019⁷, con una cobertura equivalente al total de niños, niñas y adolescentes en los dos primeros quintiles de ingresos per cápita. Una entrega de esta prestación que llegara al total de niños, niñas y adolescentes de los hogares en los cuatro primeros quintiles de ingresos autónomos, es decir, a 3.247.811 niños, niñas y adolescentes, equivalentes al 89,5% del total de esta población en el país proyectada para 2030, implicaría una carga fiscal cercana al 0,47% del PIB proyectado para ese año de implementarse de manera escalonada. Este costo representaría el 10,7% del gasto en protección social,

³ Sobre la base de los resultados de la información provista por la Encuesta CASEN 2017.

⁴ Los cuadros 10 y 11 presentan los resultados para ambas modalidades de implementación, aunque los análisis posteriores profundizan la opción de una prestación complementaria a las ya existentes por considerarse la más viable.

⁵ En adelante, cuando se haga alusión a la línea de pobreza y línea de pobreza extrema como criterios de referencia de los montos utilizados en las estimaciones, se trata siempre de montos por persona equivalente, según la información oficial reportada por el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Véase [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/nueva-serie-cba-2020>.

⁶ Esto significa que, bajo esta opción de implementación, el monto de la prestación decrece según el número de niños, niñas y adolescentes en el hogar. Para las estimaciones de este informe se ha considerado el siguiente criterio: 100% del monto entregado al primer niño, niña o adolescente; 66%, al segundo; y 50%, desde el tercero en adelante.

⁷ Para las proyecciones del PIB se utilizó como base el PIB de 2019 a precios corrientes de ese año. De esta forma, en cada una de las menciones que se hace en el documento a costos como porcentaje del PIB proyectado en cada año, estas proyecciones han utilizado como base el PIB de 2019.

y apenas el 2,7% del gasto público total proyectado para ese año. Si esta transferencia llegara a entregarse de manera universal y plana por cada niño, niña y adolescente en el país, es decir, a 4.291.274 niños, niñas y adolescentes, su costo ascendería a 0,51% del PIB, equivalente al 11,4% del gasto en protección social y a 2,8% del gasto público total proyectado en 2030.

Asimismo, en el caso de una transferencia de monto variable, progresiva según el nivel de ingresos autónomos y bajo una modalidad escalonada de provisión, que llegara a cubrir progresivamente en 2030 al total de niños, niñas y adolescentes pertenecientes al 80% de los hogares más pobres del país, su costo podría llegar a representar en 2030 un 1,61% del PIB proyectado para ese año, equivalente al 29,6% del gasto en protección social y 7,4% del gasto público proyectados para ese año. La opción más onerosa la representaría una transferencia equivalente a una línea de pobreza equivalente per cápita, que de entregarse a todos los niños, niñas y adolescentes y bajo una modalidad de transferencia plana, es decir, igual para cada niño, niña o adolescente, podría llegar a representar en 2030, el 3,24% del PIB proyectado para ese año, equivalente al 56,5% del gasto en protección social y al 11,3% del gasto público en ese año.

Como se puede apreciar en los resultados de los cuadros 1 y 2, si bien una prestación de esta naturaleza sin duda implicaría una mayor carga fiscal en cualquiera de las opciones evaluadas, es relevante considerar que, en el marco de la actual crisis, Chile habría aumentado en 2,5 puntos porcentuales del PIB el gasto total del gobierno central en subsidios y transferencias corrientes entre 2019 y 2020, como parte del conjunto de medidas en protección social implementadas frente a la pandemia (CEPAL, 2021a). Este aumento es indicativo de las eventuales posibilidades que existen para incrementar el gasto social en prestaciones no contributivas, particularmente en una década en la que se deberá hacer frente a los graves impactos sociales de la pandemia y a la necesidad de movilizar estrategias clave de inversión social para la recuperación.

Cuadro 1
Chile: resumen de costos de las diversas opciones de transferencias para niños, niñas y adolescentes
como prestación complementaria para un ingreso seguro, en 2021

(En millones de pesos y porcentajes del PIB, gasto público, gasto social y gasto en protección social)

Tipo de transferencia	Opciones de montos	Montos en CLP y USD (enero de 2020) ^a	Cobertura inicial en 2021 (niños, niñas y adolescentes que pertenecen al 40% de los hogares más pobres según distribución de ingresos autónomos, 50,8% de los hogares con niños, niñas y adolescentes y 56,4% del total de niños, niñas y adolescentes en Chile)				
			Millones de pesos	Porcentaje PIB ^b	Porcentaje gasto público ^c	Porcentaje gasto social ^c	Porcentaje gasto protección social ^c
Plana (fija por cada niño, niña o adolescente)	25% Línea de Pobreza	CLP 42 337 (USD 54,6)	997 016	0,51	2,8	4,0	11,4
	Línea de Pobreza Extrema	CLP 112 898 (USD 145,7)	3 241 844	1,66	7,6	10,7	30,3
	Línea de Pobreza	CLP 169 347 (USD 218,5)	5 037 707	2,57	11,3	16,1	45,5
	Decreciente según ingresos autónomos	Entre CLP 42 337 (USD 54,6) y 169 347 (USD 218,5)	4 388 836	2,24	10,0	14,1	40,0
Escalonada (decreciente según número de niños, niñas y adolescentes en el hogar)	25% Línea de Pobreza	CLP 42 337 (USD 54,6)	759 118	0,39	2,3	3,3	9,4
	Línea de Pobreza Extrema	CLP 112 898 (USD 145,7)	2 607 450	1,33	6,2	8,8	25,0
	Línea de Pobreza	CLP 169 347 (USD 218,5)	4 086 116	2,09	9,3	13,2	37,5
	Decreciente según ingresos autónomos	Entre CLP 42 337 (USD 54,6) y 169 347 (USD 218,5)	3 539 250	1,81	8,2	11,6	32,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a Los montos en CLP corresponden a los valores informados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia respecto a la línea de pobreza por persona equivalente y línea de pobreza extrema por persona equivalente a enero de 2020 en pesos corrientes. Véase [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2020/Valor_CBA_y_LPs_20.01.pdf. Para la conversión en dólares se utilizó la tasa de cambio promedio para el mes de enero de 2020, publicada en el International Financial Statistics (IFS) del Fondo Monetario Internacional (FMI), disponible en [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^b Véase la sección IV.A para información sobre las estimaciones del PIB utilizadas.

^c La información de referencia sobre el gasto público total, gasto social y gasto en protección social corresponde al último año disponible (2019), con fuente en el Anuario de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (Gobierno Central 2010-2019), disponible en [en línea] <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>. Se estiman las proporciones en el gasto público suponiendo que este mantiene la participación en el PIB observada para 2019. Véase sección V.D para mayor información.

Cuadro 2
Chile: resumen de costos de las diversas opciones de transferencias como prestación complementaria para un ingreso seguro, en 2030
(En millones de pesos y porcentajes del PIB, gasto público, gasto social y gasto en protección social)

Tipo de transferencia	Umbral	Montos (Enero 2020) ^a	Universal (100% hogares con niños, niñas y adolescentes)				
			Millones de pesos	Porcentaje PIB ^b	Porcentaje gasto público ^c	Porcentaje gasto social ^c	Porcentaje gasto en protección social ^c
Plana (fija por cada niño, niña o adolescente)	25% Línea de Pobreza	CLP 42 337 (USD 54,6)	1 795 290	0,67	3,5	5,0	14,2
	Línea de Pobreza Extrema	CLP 112 898 (USD 145,7)	5 610 540	2,10	9,4	13,3	37,7
	Línea de Pobreza	CLP 169 347 (USD 218,5)	8 662 741	3,24	14,1	20,0	56,6
	Decreciente según ingresos autónomos	Entre CLP 42 337 (USD 54,6) y 169 347 (USD 218,5)	--	--	--	--	--
Escalonada (decreciente según número de niños, niñas y adolescentes en el hogar)	25% Línea de Pobreza	CLP 42 337 (USD 54,6)	1 450 843	0,54	3,0	4,2	12,0
	Línea de Pobreza Extrema	CLP 112 898 (USD 145,7)	4 692 015	1,75	8,0	11,3	32,1
	Línea de Pobreza	CLP 169 347 (USD 218,5)	7 284 953	2,72	12,0	17,0	48,1
	Decreciente según ingresos autónomos	Entre CLP 42 337 (USD 54,6) y 169 347 (USD 218,5)	--	--	--	--	--
Cuasi-universal (niños, niñas y adolescentes en el 80% de los hogares según distribución de ingresos autónomos per cápita, 88,1% de hogares con niños, niñas y adolescentes, 89,5% del total de niños, niñas y adolescentes en el país)							
Plana (fija por cada niño, niña o adolescente)	25% Línea de Pobreza	CLP 42 337 (USD 54,6)	1 571 295	0,59	3,2	4,5	12,7
	Línea de Pobreza Extrema	CLP 112 898 (USD 145,7)	4 987 178	1,86	8,4	11,9	33,8
	Línea de Pobreza	CLP 169 347 (USD 218,5)	7 719 885	2,89	12,6	17,9	50,7
	Decreciente según ingresos autónomos	Entre CLP 42 337 (USD 54,6) y 169 347 (USD 218,5)	5 272 601	1,97	8,9	12,6	35,6
Escalonada (decreciente según número de niños, niñas y adolescentes en el hogar)	25% Línea de Pobreza	CLP 42 337 (USD 54,6)	1 254 287	0,47	2,7	3,8	10,7
	Línea de Pobreza Extrema	CLP 112 898 (USD 145,7)	4 141 825	1,55	7,1	10,1	28,6
	Línea de Pobreza	CLP 169 347 (USD 218,5)	6 451 854	2,41	10,7	15,1	42,9
	Decreciente según ingresos autónomos	Entre CLP 42 337 (USD 54,6) y 169 347 (USD 218,5)	4 313 069	1,61	7,4	10,5	29,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a Los montos en CLP corresponden a los valores informados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia respecto a la línea de pobreza por persona equivalente y línea de pobreza extrema por persona equivalente a enero de 2020 en pesos corrientes. Véase [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2020/Valor_CBA_y_LP_s_20.01.pdf. Para la conversión en dólares se utilizó la tasa de cambio promedio para el mes de enero de 2020, publicada en el International Financial Statistics (IFS) del Fondo Monetario Internacional (FMI), disponible [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

^b Véase la sección IV.A para información sobre las estimaciones del PIB utilizadas.

^c La información de referencia sobre el gasto público total, gasto social y gasto en protección social corresponde al último año disponible (2019), con fuente en el Anuario de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (Gobierno Central 2010-2019), disponible en [en línea] <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>. Se estiman las proporciones en el gasto público suponiendo que este mantiene la participación en el PIB observada para 2019. Véase sección V.D para mayor información.

De manera complementaria a estos análisis, también se ha estimado el costo que representaría erradicar la brecha de pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes. Si bien esta estimación es aproximada, y supone la capacidad de identificar, de manera dinámica, a quienes caen bajo el umbral de la línea de pobreza, cabe destacar que, sobre la base de los datos de la Encuesta CASEN 2017 y con las cifras de pobreza vigentes ese año, este costo llegaría a representar un 0,88% del PIB en 2017, aunque considerando la erradicación de la pobreza total, este monto se elevaría a 1,03% del PIB.

Cabe destacar que al considerar los impactos en la reducción de la pobreza de implementar una transferencia universal o cuasi-universal para la infancia en su modalidad de prestación complementaria, con base a los datos de la Encuesta CASEN 2017, se observan efectos considerablemente más significativos en la reducción de la pobreza entre niños, niñas y adolescentes, que en la población total. Por el diseño que se considera para estas opciones, los efectos son mayores y cercanos a la erradicación de la pobreza infantil, en el caso de una transferencia plana equivalente a la línea de pobreza per cápita y de una transferencia escalonada y decreciente según la distribución de ingresos autónomos en los hogares, según se presenta en el cuadro 3. Una situación similar se observa en el caso del impacto de estas transferencias en la reducción de la desigualdad en el país, medida según el Índice de Gini.

Cuadro 3
Chile: resumen de impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad de una transferencia monetaria para la infancia como prestación complementaria en diversos escenarios^a, 2017^b

Tipo de transferencia	Opción de monto de la transferencia	Pobreza en la población total (En porcentajes)	Pobreza en niños, niñas y adolescentes antes y después de transferencia (En porcentajes)	Desigualdad (Índice Gini)
Situación original		8,6	13,9	0,45
Plana (de igual monto por cada niño, niña o adolescente)	25% Línea de Pobreza	6,3	8,8	0,44
	Línea de Pobreza Extrema	3,0	2,1	0,42
	Línea de Pobreza	2,3	0,8	0,40
	Decreciente según ingresos autónomos del hogar	2,3	0,8	0,40
Escalonada (decreciente según número de niños, niñas y adolescentes en el hogar)	25% Línea de Pobreza	7,0	10,5	0,44
	Línea de Pobreza Extrema	3,5	3,3	0,42
	Línea de Pobreza	2,4	1,1	0,41
	Decreciente según ingresos autónomos del hogar	2,4	1,1	0,41

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

^a Se consideran los impactos de implementar una prestación complementaria para alcanzar los valores referidos, en la máxima cobertura posible.

^b Como se indica en la sección 5, se simulan los impactos de implementar una transferencia monetaria bajo diversas opciones de montos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, considerando la información de la Encuesta CASEN 2017, y llevando los montos de las transferencias a precios de ese año.

En suma, los datos elaborados en este informe muestran que una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia puede ser una opción viable según las diversas alternativas y escenarios explorados, al mismo tiempo de constituir una apuesta relevante para contribuir a mejorar las condiciones de vida en las que actualmente viven niños, niñas y adolescentes y detener los potenciales impactos negativos en su bienestar y desarrollo integral, especialmente frente a la crisis por la pandemia del COVID-19, con repercusiones severas en el ejercicio de sus derechos y en las oportunidades de desarrollo del país. Este ejercicio considera que Chile cuenta con las condiciones institucionales requeridas y enfrenta una oportunidad histórica para emprender un esfuerzo de esta naturaleza.

Introducción

Este informe se centra en la estimación del costo de una garantía de un ingreso seguro para la infancia en diversos escenarios⁸, realizado a solicitud de la Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez. Las estimaciones del costo de una transferencia monetaria de esta naturaleza comprendidas en este informe se basan en distintos escenarios y opciones de cobertura, montos, consideraciones de implementación y crecimiento del PIB, en un horizonte de implementación de 10 años (2021-2030). Se considera en su desarrollo el trabajo acumulado en simulaciones de estas características por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁹, las recomendaciones planteadas por el estudio “Propuesta de diseño de un piso de protección social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez”(Vínculo Consultores, 2020a)¹⁰, así como el debate más reciente en la materia (CEPAL/UNICEF, 2020; ODI/UNICEF, 2020; OIT/UNICEF, 2019, Save the Children, 2020).

El informe explora, por una parte, un conjunto de estimaciones de costos de una transferencia monetaria implementada entre los años 2021 y 2030 bajo dos escenarios de extensión de cobertura en un período de 10 años de implementación: universal y cuasi-universal. En este último escenario, se plantea alcanzar con esta transferencia a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares de los cuatro primeros quintiles de ingresos autónomos, llegando a cubrir al 89,5% de los niños, niñas y adolescentes del país. En ambos casos, se exploran escenarios de implementación de una

⁸ La decisión de centrar la estimación del costo en esta garantía fue tomada en acuerdo con la Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, como una primera aproximación a una de las prestaciones que podría ser consideradas en el marco de las discusiones sobre un Piso de Protección Social sensible a los Derechos de la Niñez en Chile, proceso acompañado por la Oficina de UNICEF Chile. Desde esta perspectiva, se asume que una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para los niños, niñas y adolescentes sería complementaria a otras prestaciones que podrían definirse como parte de este Piso y tendientes a garantizar el derecho a la protección social para los niños, niñas y adolescentes, según fuera abordado por la propuesta elaborada por Vínculo Consultores (2020a), por encargo de UNICEF Chile. Se espera que este análisis contribuya también al fortalecimiento de las acciones incluidas en el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025 vinculadas con el eje de Protección Social.

⁹ Véase, por ejemplo, CEPAL (2010), Filgueira y Espíndola (2015) y Tromben, Cecchini y Gilbert (2020), entre otros.

¹⁰ Elaborado por encargo de la Oficina de UNICEF Chile en el marco del proceso de asistencia técnica a la Subsecretaría de la Niñez.

transferencia igual para todos los niños, niñas y adolescentes (transferencia plana), o una transferencia escalonada según el número de niños, niñas y adolescentes en el hogar. Se exponen los costos e impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad de cuatro opciones de montos: 25% de la línea de pobreza por persona equivalente, línea de pobreza extrema por persona equivalente, línea de pobreza por persona equivalente y una cuarta opción de cobertura cuasi-universal y montos progresivos según el nivel de ingresos de los hogares. Para estas opciones de costos se consideraron criterios acordados con la Subsecretaría de la Niñez, tomando como referencia estándares de referencia a nivel nacional (la línea de pobreza y línea de pobreza extrema), en consonancia con lo indicado por la Recomendación 202 sobre Pisos de Protección Social de la OIT. En esta decisión se considera que estas medidas contemplan un acuerdo sobre un nivel de ingresos que permitiría garantizar la satisfacción de necesidades alimentarias y básicas esenciales para los niños, niñas y adolescentes. No obstante, se constata el desafío de profundizar la discusión sobre la definición de un umbral de ingresos que permita el pleno ejercicio de los derechos vinculados con la protección social en la infancia. Por otra parte, se presenta también una estimación preliminar del costo de implementar una transferencia que permitiera erradicar la pobreza que afecta a niños, niñas y adolescentes en hogares en esta situación, sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta Casen 2017. Esta última opción sería indicativa de un mínimo ético con la erradicación de la pobreza infantil y la generación de una garantía básica de protección social, aunque su implementación presenta diversos desafíos de implementación.

Las estimaciones se han construido considerando dos modalidades de implementación: una bajo la que se trataría de una nueva prestacional adicional a las ya existentes, o bien, como el costo adicional para alcanzar estas opciones de transferencias en el marco de un sistema integrado de prestaciones, considerando lo que actualmente se invierte en otras tres prestaciones monetarias: el Subsidio Familiar (SUF), la Asignación Familiar y el Aporte Familiar Permanente¹¹.

El presente informe plantea que una prestación que contribuya a consolidar una garantía de ingresos para todos los hogares con niños, niñas y adolescentes podría considerarse como uno de los ejes articuladores de un Piso de Protección Social sensible a los derechos de la niñez, en atención a los lineamientos de la Recomendación 202 de la OIT sobre los Pisos de Protección Social (2012), sus impactos en el avance respecto a las metas planteadas por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (véase Recuadro 1). En sintonía con las indicaciones de la Recomendación 202, la garantía de ingreso seguro podría conformarse de manera que provea “seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios” (OIT, 2012).

En los escenarios contemplados para la estimación del costo de la garantía de ingreso seguro, a través de diversas opciones de transferencias monetarias, se considera que su implementación desde el primer año, que se ha calculado según datos para 2021, debe comenzar por los hogares en situación de mayor vulnerabilidad -en todos los escenarios calculados se parte de una cobertura mínima de niños, niñas y adolescentes en hogares pertenecientes al 40% de menores ingresos per cápita en el país- y que esta debiera repercutir directamente en el bienestar de niños, niñas y adolescentes, contribuyendo a garantizar el ejercicio de sus derechos, especialmente, sus derechos a la supervivencia y el desarrollo, incluyendo el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado.

¹¹ Los cuadros 10 y 11 presentan los resultados para ambas modalidades de implementación, aunque los análisis posteriores profundizan la opción de una prestación complementaria a las ya existentes por considerarse la más viable.

Recuadro 1
La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo

En la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, llevada a cabo en Ciudad de México en octubre de 2019, se aprobó por los Ministros, Ministras y Altas Autoridades en Desarrollo Social de la región la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI), instrumento técnico-político que busca contribuir a la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esta agenda identifica cuatro ejes principales —sistemas de protección social universales e integrales, políticas de inclusión social y laboral, una institucionalidad social fortalecida y la cooperación e integración laboral— y diversas líneas de acción, orientadas a salvaguardar y profundizar los avances en desarrollo social en la región, con miras en la erradicación de la pobreza, y niveles crecientes de inclusión social e igualdad. Para ello, busca promover políticas públicas de calidad en desarrollo social orientadas al ejercicio de los derechos de todas las personas, sin dejar a nadie atrás.

En cuanto a las políticas de protección social para niños, niñas y adolescentes, entre otras líneas de acción pertinentes, la ARDSI establece en la línea 1.3 la necesidad de “Avanzar en la consolidación de la garantía de un nivel de ingresos básico para todas las personas, priorizando a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza, considerando transferencias de ingresos adecuadas en cobertura y montos [...]. Evaluar la conveniencia y la factibilidad de incorporar de manera gradual y progresiva una transferencia universal para la infancia y el ingreso básico de ciudadanía como política activa de los sistemas de protección social, atendiendo a su contribución a la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad y la inclusión frente a riesgos emergentes” (CEPAL, 2020, pág. 32). En la línea 1.10, por su parte, se llama a “Asegurar que las prestaciones comprendidas en los sistemas de protección social incorporen una perspectiva sensible a la niñez, considerando los riesgos específicos que afectan a niños y niñas, fortaleciendo su acceso a los servicios orientados al desarrollo de sus capacidades, a las prestaciones familiares y al cuidado. En particular, aportar a la consolidación de sistemas de atención integral a la primera infancia a través de programas que articulen intervenciones de protección social, salud, nutrición, educación temprana y cuidados, promoviendo las coordinaciones intersectoriales requeridas” (CEPAL, 2020, pág. 34).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo*, (LC/CDS.3/5), Santiago, 2020a.

En atención a los severos impactos a causa de la pandemia del COVID-19 y las necesarias medidas sanitarias adoptadas para su contención, se ha incrementado la pobreza monetaria entre los niños, niñas y adolescentes, en línea con la situación regional¹². Esta situación comporta severos riesgos presentes y futuros para su desarrollo y ejercicio de derechos, ante lo que avanzar en una prestación de esta naturaleza se torna aún más relevante. Una transferencia universal o cuasi-universal permitiría garantizar esta protección para todos los niños, niñas y adolescentes, comprendiendo que la vulnerabilidad a la pobreza es un fenómeno dinámico y amplio como la más reciente crisis ha mostrado. La universalidad de la prestación o garantía permitiría también fortalecer la cohesión social y el sentimiento de pertenencia (véase OIT/UNICEF, 2019) y eliminar los errores de exclusión que frecuentemente se generan en el diseño de prestaciones focalizadas (Coady y otros, 2004; Bastagli, 2009; ODI/UNICEF, 2020). Debe considerarse centralmente que en cualquiera de las opciones que se analizan en este documento, se obtienen impactos significativos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

En este informe, se considera a una garantía de ingreso seguro, la que permita satisfacer las necesidades básicas de niños, niñas y adolescentes en un umbral consensuado a nivel nacional, como complementaria a otros mecanismos y prestaciones que posibilitan el acceso de niños, niñas y adolescentes y sus familias a los servicios sociales y servicios básicos de calidad y a las políticas de cuidado, y que por tanto viabilicen el ejercicio de sus derechos a la educación, al nivel más alto de salud física y mental, y a la vivienda. En este sentido, un ingreso seguro podría contribuir, en sinergia con prestaciones preexistentes y nuevas, a consolidar un Piso de Protección Social sensible a los Derechos de la Niñez, y a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes a un nivel de vida adecuado y a la seguridad y protección social, en línea con los ámbitos que están siendo considerados

¹² La CEPAL ha estimado que, a consecuencia de la pandemia, la pobreza en niños, niñas y adolescentes habría llegado a 51,3% en América Latina en 2020 (CEPAL/UNICEF, 2020).

al alero de las discusiones en torno al proyecto de ley que establece un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia¹³.

El informe se estructura como sigue. Tras esta introducción, la segunda sección aborda un conjunto de antecedentes para la estimación de un Piso de Protección Social sensible a los Derechos de la Niñez, y en particular, de un ingreso seguro para familias con niños, niñas y adolescentes, incluyendo el marco normativo que ofrece la legislación internacional de derechos humanos, la discusión global sobre transferencias universales para la infancia, y experiencias previas de estimación de este tipo de prestaciones y pisos de protección social. La tercera sección presenta indicadores sociales, demográficos y de acceso a la protección social de niños, niñas y adolescentes en Chile que fundamentan las opciones que posteriormente se abordan en el informe. La cuarta sección explicita los elementos metodológicos para estimar una garantía de ingreso seguro para la infancia, incluyendo los criterios y escenarios considerados. La quinta sección presenta los resultados del conjunto de estimaciones de costo en sus diversos escenarios, sus impactos estimados en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y un análisis de los efectos fiscales que considerarían su implementación. Asimismo, muestra el costo total de una transferencia monetaria tendiente a erradicar la pobreza en niños, niñas y adolescentes en el país. La sexta sección cierra con reflexiones finales.

¹³ Para mayores antecedentes, véase Boletín 10315-18 del 24 de septiembre de 2015 y Oficio N° 68/SEC/21 "Proyecto de ley de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia", Segundo Trámite Constitucional/Senado, 20 de enero de 2021, [en línea] <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlD=10729&prmBOLETIN=10315-18>.

I. Antecedentes

Como indica la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, la protección social “se orienta a garantizar el acceso a ingresos adecuados para un nivel de bienestar suficiente de manera universal, servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento), vivienda, políticas de inclusión laboral y trabajo decente. Así, la protección social busca abordar de manera efectiva las brechas de acceso al bienestar, haciendo posible el ejercicio de los derechos y la plena participación de las personas en la sociedad, y constituye un mecanismo clave para la inclusión” (CEPAL, 2020a, pág. 20), así como para la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades. Asimismo, la protección social sensible a los derechos de la niñez se orienta a maximizar las oportunidades y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, abordando sus riesgos y vulnerabilidades específicas desde una perspectiva dinámica, una óptica intergeneracional en la transmisión de las desigualdades y comprendiendo que su bienestar es multidimensional y demanda respuestas con un carácter integral y un enfoque de ciclo de vida (UNICEF, 2012). A su vez, la iniciativa del Piso de Protección Social se sustenta en el derecho de todas las personas “a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar de ellas y sus familias que incluya aspectos tales como la alimentación, el vestido, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales necesarios. Se trata de un enfoque basado en los derechos cuya idea fundamental es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todo el mundo debería al menos poder acceder a servicios sociales básicos con el fin de mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente” (OIT, 2011, pág. 9).

Chile ha avanzado considerablemente en la expansión y consolidación de un sistema de protección social, contando con una oferta amplia de prestaciones tendientes a garantizar el acceso a servicios sociales fundamentales para el desarrollo integral de la infancia, incluyendo la salud, el cuidado y la educación, y avanzando en otros ámbitos de manera progresiva (vivienda y servicios básicos y desarrollo integral de la primera infancia). En atención a los nuevos riesgos que enfrentan niños, niñas y adolescentes, y diversos grupos poblacionales en su interior, particularmente ante los impactos asociados a la pandemia del COVID-19, es importante avanzar en la discusión sobre prestaciones clave para su bienestar y que permitan abordar las barreras que enfrentan niños, niñas y adolescentes para su pleno ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. Si bien existen diversas prestaciones

monetarias en implementación que incluyen en sus cobertura a hogares con niños, niñas y adolescentes, su suficiencia es aún limitada¹⁴. La sobre-representación de la población infantil en la población en situación de pobreza monetaria y multidimensional, exacerbada por los efectos de la pandemia del COVID-19, fundamenta la exploración de una transferencia monetaria para hogares con niños, niñas y adolescentes que contribuya a garantizar un nivel de bienestar básico para la infancia, particularmente en momentos en que la crisis en curso puede impactar significativamente en dimensiones centrales del bienestar de niños, niñas y adolescentes, incluyendo el mayor riesgo que, especialmente quienes viven en situación de mayor vulnerabilidad pueden experimentar a la deserción escolar, el trabajo infantil, la malnutrición, entre otros fenómenos¹⁵. En este contexto, es pertinente explorar opciones para garantizar un nivel de ingresos a todos los niños, niñas y adolescentes de manera de no arriesgar su bienestar y desarrollo integral.

La siguiente sección aborda los antecedentes normativos que ofrece la legislación internacional de derechos humanos, la revisión de una propuesta preliminar de piso de protección social sensible a los derechos de la niñez en Chile (Vínculo Consultores, 2020a) y una revisión comparada sobre experiencias de transferencias monetarias universales para la infancia y de estimación de costos de pisos de protección social.

A. Marco normativo internacional de derechos humanos para un Piso de Protección Social sensible a los derechos de la niñez

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un poderoso e inescapable llamado para avanzar en la erradicación de la pobreza y el hambre, el combate a las desigualdades y la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, sin dejar a nadie atrás (Naciones Unidas, 2015). Entre las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, la meta 1.2 se plantea reducir a 2030, “[...] al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”, y la meta 1.3 llama a implementar en los países “sistemas y medidas apropiadas de protección para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables”. La discusión sobre un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez y de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile tiene indudablemente como marco de referencia más amplio esta Agenda, sus objetivos y metas. A nivel de los países de América Latina y el Caribe, la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo incluye explícitamente como parte de sus ejes centrales el fortalecimiento de los sistemas de protección social universales e integrales, comprendiendo entre sus líneas de acción la incorporación de una perspectiva sensible a los derechos de la niñez en estos sistemas (CEPAL, 2020a) (véase Recuadro 1).

La legislación internacional sobre derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1944), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entrega bases fundamentales para la definición y el análisis de las garantías de la niñez en materia de protección social y han sido consideradas en las diversas etapas de la estimación de costos que se presenta a continuación¹⁶.

¹⁴ Véase el cuadro 7 en la sección III. de este documento donde se revisa la cobertura y suficiencia de diversas prestaciones que cubren a esta población.

¹⁵ Para una revisión sobre los potenciales impactos de la pandemia del COVID-19 en el bienestar de la infancia y los desafíos para los sistemas de protección social sensibles a la niñez, véase CEPAL/UNICEF (2020). Además, el Panorama Social 2020 (CEPAL, 2021b) ofrece estimaciones de costos e impactos de la implementación de una transferencia universal equivalente a una línea de pobreza para todos los niños, niñas y adolescentes de los países de la región.

¹⁶ Para mayor información sobre la protección social como derecho de niños, niñas y adolescentes, véase UNICEF/CEPAL (2020).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), junto con reconocer el derecho a la seguridad social, incluso al seguro social (artículo 9), indica la necesidad de otorgar la más amplia protección y asistencia a la familia, especialmente mientras esté a cargo del cuidado y la educación de los hijos; proteger a las madres antes y después del parto; y brindar protección a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social (artículo 10). En su artículo 11, el Pacto reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y el derecho de todas las personas a estar protegidos contra el hambre. El Pacto también reconoce los derechos universales al disfrute del nivel más alto posible sobre salud física y mental y a la educación (Naciones Unidas, 1966). Las disposiciones de este Pacto deben ser implementadas sin discriminación en su aplicación, ya sea por idioma, religión, raza u otro tipo de diferencias respecto a la población residente. Además, contempla una implementación progresiva de las medidas que permitan el pleno ejercicio y garantía de los derechos que se reconocen en este instrumento.

La Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989), ratificada por el Estado de Chile en agosto de 1990, reconoce, en su artículo 26, el derecho de todos los niños a la seguridad social, e incluso del seguro social. Dicho acceso debe ser garantizado por los Estados Parte en conformidad con su legislación nacional, considerando la situación del niño y de las personas a cargo de su mantenimiento. Asimismo, en el artículo 27, la CDN reconoce el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Los Estados Parte deben proporcionar asistencia material y programas de apoyo a los padres y cuidadores responsables para ello, en particular, respecto de la nutrición, el vestuario y la vivienda. Otros artículos de especial relevancia para la identificación de un piso de esta naturaleza son aquellos que establecen el derecho al más alto nivel posible de salud (artículos 24 y 25), a la educación (artículos 28 y 29) y a la protección contra la explotación económica y el trabajo que pueda ser peligroso (artículo 32).

La Recomendación sobre los Pisos de Protección Social 2012 (Núm. 202) de la OIT establece “[...] conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social” (Punto 2). Indica, asimismo, que estas garantías “[...] deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional” (Punto iv). Esta Recomendación establece los principios que los Estados Miembros debieran aplicar para implementar estos pisos y que incluyen la universalidad de la protección sobre la base de la solidaridad social, que el derecho a las prestaciones esté prescrito en la legislación nacional, la inclusión social, la no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a necesidades especiales, el respeto de los derechos y la dignidad de las personas que estén cubiertas por estas garantías, además de su realización progresiva, sostenibilidad económica, fiscal y financiera, la eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamo y de recurso, y el seguimiento regular de la aplicación y la evaluación periódica (OIT, 2012, punto 3), entre otros.

La Recomendación establece que los pisos de protección social debieran comprender, al menos, cuatro garantías básicas de seguridad social. Según consta en el punto 5 de la Recomendación, estas garantías son:

- i) Acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- ii) Seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

- iii) Seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- iv) Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.”

Todas estas garantías son relevantes para diseñar e implementar un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez que permita reducir las vulnerabilidades y riesgos a lo largo del ciclo de vida. En consecuencia, en el marco de sistemas integrales y universales de protección social, la integralidad es un elemento clave que permite evitar la fragmentación de programas sociales que no respondan a la multidimensionalidad de sus necesidades y que generen vacíos de cobertura y exclusión (UNICEF, 2019).

La Recomendación 202 establece que la seguridad básica del ingreso puede tomar como referencia un nivel mínimo definido en el plano nacional (artículo 5b). Dichos niveles mínimos de ingresos pueden corresponder “[...] al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales [...]” (artículo 8.b), que permitan llevar una vida digna (OIT, 2012). Esta orientación ha sido considerada centralmente para la definición de las opciones de monto de la transferencia monetaria que han sido incorporados en el ejercicio que se presenta en este informe (véase el punto IV.B.3). Estas opciones también contemplan el que una prestación de esta naturaleza contribuya al ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la nutrición, la salud, el cuidado, el desarrollo, la educación y el acceso a los servicios sociales, en línea con un enfoque basado en los derechos de la niñez (UNICEF/CEPAL, 2020).

Cabe destacar la importancia que adquiere el que la protección social y sus prestaciones se diseñen e implementen en conformidad con un enfoque de derechos. Ello implica considerar la progresividad y no regresividad de las medidas que se adopten, y que los programas de protección social incorporen los principios de igualdad y no discriminación, integralidad, institucionalidad, participación, transparencia y acceso a la información y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014). Asimismo, en conformidad con los principios que rigen a los sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez, y la implementación de medidas en el marco de un Piso de Protección Social sensible a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es fundamental considerar los siguientes principios (UNICEF, 2012, 2019):

- Interés superior del niño: los sistemas de protección social debieran orientar sus acciones y fundamentos en función de las necesidades de desarrollo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes.
- Implementación progresiva de la cobertura universal: con prioridad para aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad y privaciones. De este modo, los sistemas integrales de protección social se orientan a respetar, proteger, promover y garantizar el goce del derecho a la protección social para todos los niños, niñas y adolescentes.
- Inclusividad: los sistemas de protección social debieran considerar dimensiones sociales, tales como el género, origen étnico-racial, área de residencia, entre otras variables, o bien, como indica la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, un enfoque de universalismo sensible a las diferencias (CEPAL, 2020a) y atento a las diversas expresiones de la matriz de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2017). Ello permitiría avanzar en diseños con

pertinencia y atención al cierre de brechas que enfrentan desproporcionadamente las poblaciones más vulnerables.

- Liderazgo y prioridad política: los sistemas de protección social requieren recursos financieros suficientes que permitan sustentabilidad en sus prestaciones a lo largo del tiempo, considerando los marcos institucionales, políticos y normativos propios de cada país.

B. La discusión sobre las transferencias universales para la infancia

Las transferencias universales para la niñez y la adolescencia son una de las herramientas más directas para disminuir o erradicar la pobreza monetaria infantil, situación que afecta en mayor medida a niños, niñas y adolescentes que a cualquier otro grupo de la población (ODI/UNICEF, 2020) (véase sección III.). La pobreza en la infancia impide el goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus impactos se extienden a lo largo de su ciclo de vida, por lo que su abordaje constituye una tarea fundamental desde un enfoque de derechos y en consonancia con los compromisos adoptados por los países en esta materia. La pobreza en la infancia y el estar expuestos a factores crónicos de estrés (Merz y otros, 2019) conlleva impactos en diversos ámbitos del desarrollo integral de niños y niñas, lo cual puede influir en su desarrollo cognitivo (Noble y otros, 2015). En particular, se ha mostrado el vínculo entre la carencia de alimentos nutritivos y los impactos en el desarrollo cognitivo de niños y niñas, lo cual influye en sus logros educativos (Merz y otros, 2019) y en la pérdida de ingresos futuros en la adultez (Save the Children, 2016). Además, estar en situación de pobreza puede vincularse a otros fenómenos con efectos devastadores para el desarrollo en la infancia, como el trabajo infantil (OCDE, 2009).

Debe considerarse que la infancia es un período fundamental para el desarrollo de las capacidades humanas y es donde se consolidan las bases para el desarrollo cognitivo, físico, afectivo y social. Se trata de una etapa en la que convergen factores de riesgo en áreas sensibles para el desarrollo y que incluye los ámbitos de la salud y la nutrición, la estimulación temprana, el aprendizaje, la socialización y el desarrollo en entornos familiares y comunitarios seguros. No contar con condiciones adecuadas para el desarrollo integral en esta etapa de la vida implica la conculcación severa de derechos de niños, niñas y adolescentes, muchas veces, con consecuencias irreversibles (CEPAL, 2017).

Particularmente, en contextos de crisis, estas condiciones se tornan más inestables y pueden acarrear impactos profundos en el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Evidencia de la crisis financiera internacional de 2008 mostró, por ejemplo, la menor capacidad de los hogares más pobres para responder frente a problemas de salud por diversas barreras en su acceso a estos servicios ya sea por su interrupción, la menor disponibilidad de recursos o haber perdido la cobertura contributiva en salud (Karanikolos y otros, 2013; Gottret y otros, 2009). También se ha documentado los impactos nutricionales asociados a la menor inversión de las familias en alimentos (Banco Mundial, 2008), con efectos eventualmente perdurables en el caso de mujeres gestantes y niños y niñas pequeñas (Fernández y otros, 2017; Ravallion, 2008 en CEPAL, 2017). La existencia de sistemas de protección social robustos puede contribuir a la mitigación de estos impactos negativos (Karanikolos y otros, 2013 en CEPAL, 2017).

Frente a la pandemia del COVID-19, estos riesgos para la infancia se han intensificado. Una garantía de ingreso seguro podría contribuir a su reducción, incluyendo de los riesgos asociados al trabajo infantil, la deserción escolar y la malnutrición, entre otros. Esto cobra especial relevancia, atendiendo al hecho de que la vulnerabilidad a la pobreza es un fenómeno extendido en la región y que trasciende a quienes viven en situación de pobreza (CEPAL, 2021b)³⁷. La universalidad de la prestación o garantía permitiría también fortalecer la cohesión social y el sentimiento de pertenencia

³⁷ Véase la sección III.A. para mayores antecedentes.

(véase OIT/UNICEF, 2019) y eliminar los errores de exclusión que frecuentemente se generan en el diseño de prestaciones focalizadas (Coady y otros, 2004; Bastagli, 2009; Kidd y Athias, 2019; ODI/UNICEF, 2020), lo cual resulta particularmente delicado en la actual situación, contribuyendo a garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado para todos los niños, niñas y adolescentes.

Cabe destacar que en la lógica de sistemas de protección social universales e integrales, las transferencias monetarias no son la única herramienta de política y es perentorio avanzar hacia la creciente articulación y complementación entre sus componentes e instrumentos. Esto alude, por una parte, a la articulación entre las diversas prestaciones no contributivas, incluyendo las monetarias y en especie, y los subsidios tendientes a garantizar el acceso a los servicios sociales. Por otra parte, esto implica avanzar en la articulación entre las prestaciones de los sistemas de protección social y las políticas sectoriales de educación, salud y vivienda, las que son centrales para el desarrollo integral de la infancia. Como indican Bastagli y otros (2016), los impactos de las transferencias monetarias pueden potenciarse al ser complementadas con intervenciones adicionales, como capacitaciones y entrega de información a las familias, subsidios, transferencias en especie y articulación con otros programas sociales y servicios sociales y básicos de calidad (ODI/ UNICEF, 2020). Un enfoque de protección social sensible a los derechos de la niñez, en este marco, podría avanzar sustantivamente hacia la definición de articulaciones clave y estratégicas entre prestaciones monetarias y en especie, y acceso garantizado a servicios sociales de calidad y básicos, desde una perspectiva atenta a las especificidades del ciclo de vida. En particular, la revisión permanente de los criterios de acceso, cobertura y calidad de estos servicios es fundamental y cobra especial relevancia en un contexto de crisis.

Las transferencias monetarias universales para la infancia buscan reducir la pobreza y ampliar el acceso a la protección social universal de niños, niñas y adolescentes. Según OIT y UNICEF (2019) y ODI y UNICEF (2020), caben bajo esta categoría aquellas prestaciones —ya sea en forma de transferencias de ingresos o como beneficio tributario— entregadas de manera incondicional y regular a hogares con niños, niñas y adolescentes, independientemente del contexto socioeconómico del hogar. OIT/UNICEF (2019) indican que esta prestación debiera ser entregada por al menos 10 años, es decir, más de la mitad de la infancia, para ser considerada de esta forma, y distinguen entre programas de transferencias universales para la infancia o sus familias y tres tipos de programas cuasi-universales de transferencias. La principal diferencia entre un programa enteramente universal y las distintas versiones de programas cuasi-universales, es que en estos últimos casos la cobertura universal se logra a través del complemento entre asignaciones familiares contributivas y no contributivas, o bien, existe un instrumento de selección para distinguir a los hogares de altos ingresos que no reciben la transferencia o cuando la prestación se entrega por un período limitado y por una duración menor a 10 años. A partir de estos criterios, ODI y UNICEF (2020) establecen una tipología de programas de transferencias monetarias que están actualmente siendo implementados por los países que están dirigidos a niños, niñas y adolescentes, o bien, diseñados para cubrir necesidades de hogares con población infantil y adolescente, aunque no sea de forma explícita. De este modo, la tipología propuesta por ODI y UNICEF se resume en el cuadro 4.

La presentación de esta tipología con diversos diseños de transferencias universales de ingresos para niños, niñas y adolescentes permite apreciar las opciones existentes y alimentar el ejercicio de estimación de costos de una prestación de esta naturaleza en el marco de un piso de protección social para la niñez. Por otra parte, la legislación internacional sobre derechos humanos provee un marco de derechos a ser garantizados mediante esta política, con el objetivo de considerar los programas y prestaciones que más se adecuan a las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales para la niñez.

Cuadro 4
Tipología de programas de transferencias monetarias para la infancia

Tipo de programa de transferencia		Características	Ejemplos de países
Universal		Prestación que se transfiere de forma regular a la persona a cargo del cuidado de cada niño, niña y adolescente. Se plantea que esta sea una prestación de una duración mínima de 10 años, abarcando, al menos, más de la mitad del período de la niñez.	Alemania, Austria, Estonia, Finlandia y Mongolia (2005-2017)
Cuasi-universal	Duración limitada	Transferencias universales pero acotadas a un período específico de la vida, como, por ejemplo, la primera infancia (0-3 años).	Bielorrusia y Ucrania
	Pruebas de medios, con alta cobertura de hogares	Se otorga la transferencia previa a una prueba de medios de los hogares, pero con una cobertura amplia que deja fuera solamente a hogares de altos ingresos.	Canadá, Dinamarca, Mongolia, Polonia y Reino Unido
	Esquemas mixtos	Combinación de esquemas contributivos y no contributivos de asignaciones por niño, niña y adolescente, por lo que la sumatoria de ambos pilares dan una cobertura cercana al universalismo.	Argentina y Bélgica
Programas focalizados con alta cobertura de niños, niñas y adolescentes		Son programas de transferencias condicionadas o no condicionadas en los que más del 40% de sus destinatarios son niños, niñas y adolescentes.	Brasil, México (hasta 2019) y Sudáfrica
Otras transferencias de ingresos con cobertura limitada de niños, niñas y adolescentes		Son programas de transferencias condicionadas o no condicionadas en los que menos del 40% de sus destinatarios son niños, niñas y adolescentes. Se caracterizan por criterios de elegibilidad más estrictos.	Ecuador, Filipinas, Ghana, Indonesia, Lesoto, Namibia, Nepal Perú, Tanzania y Zambia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ODI/UNICEF (2020), *Universal child benefits: policy issues and options*. Londres: Overseas Development Institute y Nueva York: UNICEF.

Las prestaciones monetarias dirigidas a la infancia que actualmente se encuentran en implementación a nivel mundial adoptan diversas características en su diseño e implementación, ya sea en función de las reglas de elegibilidad, implementación de una transferencia de ingresos o de un esquema de deducción de impuestos, además de restricciones de acceso tales como edad, ciudadanía o lugar de residencia. De acuerdo a ODI/UNICEF (2020), a partir del esquema universal, existen experiencias que incluyen otros criterios de focalización además de la edad de los destinatarios potenciales. Asimismo, existen variantes en que se incluyen condicionalidades para tener acceso a la transferencia. Además, la transferencia se puede realizar de forma mensual, trimestral, anual o en un pago único. En términos más específicos, estos programas pueden adoptar una variedad de instrumentos para su implementación, tales como: 1) ingreso básico universal, 2) transferencia única de ingresos a personas al cumplir una determinada edad, 3) garantía de ingresos mínimos, 4) crédito tributario, y 5) descuento de impuestos (exenciones tributarias) a ser aplicados al salario bruto.

ODI/UNICEF (2020) identifican que en 23 países actualmente, en su mayoría europeos, existe algún tipo de prestación monetaria para la infancia universal y de índole no contributiva. El cálculo de los montos de las prestaciones varía entre los países, pudiendo ser estimadas en función de la línea de pobreza nacional, el salario promedio o la canasta básica de alimentos, entre otras opciones. En el análisis de cinco países donde se han implementado, estos esquemas pueden llegar a representar hasta el 1,4% del PIB como en el caso de Mongolia, y en ninguno de estos casos sobrepasan en monto el 15% del valor relativo a la línea de pobreza (véase cuadro A.2 en Anexo). Las transferencias pueden ser entregadas de manera plana, considerando igual monto por cada niño, niña o adolescente, o variar según el número y edad de los niños en un hogar, si el niño o niña se encuentra en situación de

discapacidad, o según el nivel de ingresos en el hogar. Es importante también considerar que estas prestaciones pueden formar parte de un sistema de prestaciones familiares más amplio. Por ejemplo, en el caso de Francia, existe un conjunto de instrumentos dirigidos a proporcionar subsidios familiares y por hijos, complementos familiares, así como otros subsidios de apoyo familiar, para el cuidado y para la educación de hijos e hijas en situación de discapacidad, entre otras prestaciones (véase anexo 1).

Una experiencia regional que habitualmente se incorpora en los análisis sobre estrategias de extensión de Pisos de Protección Social es la Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Esta prestación se implementa desde 2009 y da cuenta de la reforma del sistema de asignaciones familiares en este país mediante la creación de un pilar no contributivo que complementaba los esquemas existentes para trabajadores asalariados. De esta forma, se expandió la cobertura hacia trabajadores informales y hogares de bajos recursos (trabajadores no registrados con ingresos menores al sueldo mínimo), como también a los monotributistas, trabajadores domésticos y desempleados. La Asignación Universal por Hijo cubre a alrededor del 30% de los niños, niñas y adolescentes, y la cobertura estimada de todo el régimen de Asignaciones Familiares llegaría alrededor del 87%. El monto de esta transferencia, que es condicionada, equivale al 66% de la línea de pobreza extrema y el 27% de la línea de pobreza, con una inversión equivalente al 0,6% del PIB (UNICEF, 2019, véase también (Bertranou (coord.), 2010). Cabe destacar que, en el Uruguay, las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad, siguen un esquema similar.

Al momento de discutir la implementación de una transferencia monetaria de esta naturaleza, es relevante considerar algunos elementos. En particular, con frecuencia se debate la pertinencia de esquemas de transferencias condicionadas al cumplimiento de determinadas condiciones frente a transferencias no condicionadas. Ambos tipos de transferencias han mostrado importantes impactos en diversos ámbitos del desarrollo infantil (Bastagli y otros, 2016), y, por tanto, contribuyen al ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la salud, la educación, la alimentación, el cuidado y el desarrollo, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño. Bastagli y otros (2016) argumentan que las transferencias de ingresos para la niñez tiene un impacto directo en la estructura de gastos de los hogares, permitiendo la mayor adquisición de ropa y comida, posibilitando el acceso a la educación y mejorando los niveles de salud y nutrición, al mismo tiempo que contribuyen a reducir el trabajo infantil. Los llamados programas de transferencias condicionadas (PTC) han sido una política clave en la expansión de los sistemas de protección social durante las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe con amplios impactos documentados en diversas dimensiones del desarrollo y la inclusión social y laboral (Abramo, Cecchini, & Morales, 2019). En cuanto a sus efectos sobre la reducción de la pobreza, los logros son mayores en la reducción de su severidad y profundidad, más que de su incidencia, dado que los montos de sus prestaciones son bajos respecto al valor de la línea de pobreza y el déficit de ingresos autónomos de la población en situación de pobreza (Abramo, Cecchini, & Morales, 2019). En países donde la cobertura y los montos de estos programas son mayores, los logros son más significativos (Cecchini, Villatoro, y Mancero, 2021; Fizbein y Schady, 2009; Bastagli y otros, 2016; Tiwari y otros, 2016 en ODI-UNICEF, 2020)¹⁸. Debe también considerarse que su cobertura está lejos de ser universal, e incluso, en la mayoría de los países de la región, incluyendo a Chile, las personas en hogares destinatarios de PTC no llegan a constituir el total de personas en situación de pobreza (Cecchini y Atuesta, 2017). Las evaluaciones de estos programas muestran que estos han contribuido a mejorar el estado nutricional y de salud de niños y niñas, verificándose un aumento en la cobertura de controles médicos preventivos, vacunaciones y en los indicadores de crecimiento (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; CEPAL, 2016; Rasella y otros, 2013). En cuanto a la educación, existe evidencia de su impacto en el aumento de la matrícula y asistencia de niños y niñas, contribuyendo a impactos positivos en su aprendizaje. En algunos casos, como en Colombia y México,

¹⁸ Un ejercicio realizado por Cecchini, Villatoro y Mancero (2019) a partir de la estimación de pobreza realizada por CEPAL para Chile muestra que, en 2017, el monto medio per cápita mensual de las transferencias asociadas a Chile Solidario y el Subsistema Seguridades y Oportunidades respecto del déficit de ingresos per cápita promedio de la población en situación de pobreza, llegaría al 11,4%.

contribuyeron a mejores puntuaciones en pruebas estandarizadas, disminuyeron la deserción escolar secundaria, aumentaron la cobertura de matrícula de niñas, menores en zonas rurales y entre personas pertenecientes a pueblos indígenas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; García y otros, 2012; Parker, 2003; Escobar y González 2002 y 2009). Con relación al impacto de las condicionalidades, es decir, el rendimiento comparado entre prestaciones condicionadas y no condicionadas, las evaluaciones muestran resultados mixtos respecto a sus impactos en salud (visitas a establecimientos de salud) y educación (matrícula y asistencia escolar). De acuerdo a ODI y UNICEF (2020), la evidencia señala que el impacto podría ser mayor en el caso de que las transferencias no están asociadas a condicionalidades. Además, sería también posible diseñar estrategias comunicacionales asociadas a la implementación de transferencias, que incentiven determinadas acciones por parte de los hogares, como garantizar la asistencia escolar o a centros de control en salud (ODI y UNICEF, 2020), sin constituirse necesariamente en una condicionalidad.

Respecto a la eventual incidencia de transferencias monetarias amplias en el desincentivo a la búsqueda de trabajo en los hogares receptores, Abramo, Cecchini y Morales (2019) indican que, de acuerdo a la evidencia acumulada en la región a partir de transferencias monetarias usualmente de limitada suficiencia, estas transferencias generarían efectos virtuosos al financiar el costo de oportunidad que deben asumir las y los receptores en el proceso de inserción laboral, por ejemplo, mientras buscan un empleo o deben costear el transporte al lugar del trabajo, existiendo además efectos diferenciados en la inclusión laboral de hombres y mujeres. De esta forma, se ha argumentado que transferencias monetarias de mayor suficiencia podrían mejorar la inserción laboral de las personas, impactar de forma positiva en la productividad en el trabajo, ampliar las opciones laborales y permitir a las personas combinar de mejor forma el trabajo remunerado y no remunerado (Standing, 2017; Zúñiga, 2018). Evidencia de la experiencia de implementación de un ingreso básico en Madya Pradesh en India mostró que las transferencias monetarias permitieron a sus destinatarios generar ingresos y acceder a empleos a través de inversiones productivas y microemprendimientos, al contar con un piso de protección monetaria (Standing, 2017). Impactos similares en cuanto a la creación de empleo se han documentado en el caso del Fondo Permanente en Alaska, Estados Unidos (Gentilini y otros, 2020), mientras que, en el caso de un experimento nacional implementado en Finlandia entre 2018 y 2019, los resultados mostrarían que las personas al menos no habrían reducido su empleabilidad con respecto a quienes participan de un programa de transferencias condicionadas para incentivar la empleabilidad (European Commission, 2019). En experiencias como las implementadas en Holanda (Loft y otros, 2020) y Stockton, California (West y otros, s/ref), los resultados parecieran mostrar que, pese a no identificarse un incremento significativo en la tasa de ocupación, sí habría aumentado la posibilidad de encontrar trabajos de mejor calidad.

Asimismo, destaca la evidencia sobre la contribución de las transferencias monetarias de cobertura universal o amplia en la reducción de la pobreza y la desigualdad: la revisión de diversos estudios basados en simulaciones encuentra que transferencias con una cobertura amplia y algún grado limitado de focalización o que introducen una prestación de mayor valor para los niños, niñas y adolescentes en hogares de menores ingresos permiten los mayores efectos en la reducción de pobreza (ODI y UNICEF, 2020). Cabe destacar que estas simulaciones con frecuencia no incluyen información relativa a los costos administrativos involucrados en implementar mecanismos de focalización y que juegan a favor de prestaciones más universales (Ortiz y otros, 2017). Es fundamental considerar, como destacan ODI y UNICEF (2020), que las trayectorias para llegar a una transferencia universal no son lineales y se puede avanzar progresivamente y de manera combinada en este objetivo que puede involucrar el desarrollo y fortalecimiento de legislación ad-hoc, capacidad administrativa, financiamiento, así como apoyo político y ciudadano, entre otros factores. De igual forma, cabe considerar que el Secretario General de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2020) señaló que el ingreso básico universal puede ser una modalidad de política a ser consideradas por los países durante la recuperación, remarcando que, dada la incidencia creciente de la pobreza en la infancia “una ayuda universal por niño podría ser un paso apropiado hacia dicho objetivo” (Naciones Unidas, 2020, pág. 20).

C. Revisión de propuesta sobre un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez en Chile

Un antecedente directo para el ejercicio de estimación de costos de una transferencia tendiente a implementar una garantía de ingresos para hogares con niños, niñas y adolescentes es la propuesta de piso de protección social para la niñez desarrollada por Vínculo Consultores (2020a), por encargo de la oficina UNICEF/Chile. En dicha propuesta se identifican 25 programas centrales de protección social para niños, niñas y adolescentes, y se recomienda impulsar una serie de nuevas medidas y adaptaciones de programas existentes, estructuradas en torno a cinco dimensiones que se detallan en el cuadro 5.

Cuadro 5
Propuesta de Vínculo Consultores de nuevas medidas
para un piso de protección social para niños, niñas y adolescentes

Dimensión	Nuevas medidas	Programas actuales	Ciclo de vida ^a
Seguridad de ingresos	Bono para familias en extrema pobreza con hijos a cargo	Bonos del sistema Seguridades y Oportunidades Ingreso Mínimo Garantizado Asignación Familiar Subsidio Familiar Aporte Familiar Permanente (ex bono marzo)	Todo el ciclo primera infancia-adolescencia
Salud	Programas de salud mental con énfasis en la Adolescencia	Habilidades para la Vida I, II y III que buscan proteger a estudiantes con riesgo socioeducativo y evitar la deserción escolar	Adolescencia temprana, Adolescencia
Alimentación y nutrición	Programas de Prevención y Tratamiento de la Obesidad Infantil	Programa de Alimentación Escolar Elige Vida Sana	Primera infancia - Adolescencia
Educación	Propuesta de Inclusión social de migrantes, personas en situación de discapacidad y población LGTBI	Subvención Escolar Preferencial	Infancia, adolescencia temprana, adolescencia
Cuidado infantil	Programas de Sistema Nacional de Cuidado	Jardín Clásico JUNJI e Integra para niños y niñas de 0 a 6 años	Primera infancia

Fuente: Vínculo Consultores, *Piso de Protección Social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez* Informe Consolidado. UNICEF Chile, 2020a, pág. 131.

^a Recién nacido: 0 a 1 año, Primera infancia: 0 a 5 años, Infancia: 5 a 9 años, Adolescencia temprana: 10 a 13 años, Adolescencia: 14 a 18 años.

A partir de dichas adaptaciones, la citada consultoría plantea que se podría avanzar hacia un piso de protección social que garantice el bienestar de niños, niñas y adolescentes, que contribuya al debate del Proyecto de Ley de Garantías sobre Derechos de la Niñez en el país. En específico, las propuestas de mejora en cada una de estas cinco dimensiones consideran los siguientes aspectos:

Sistema unificado de transferencias: se busca contribuir a cimentar una garantía de ingresos para familias vulnerables con niños, niñas y adolescentes, mediante la modificación de las transferencias dirigidas a la extrema pobreza, estableciendo un solo bono que garantice a estas familias un ingreso igual o mayor al de la línea de extrema pobreza, junto con mejorar el monto de las asignaciones familiares y redefinir los criterios bajo los cuales se asigna el Subsidio Familiar (SUF) desde la lógica de las necesidades que buscaría atender. Entre las recomendaciones se incluye la revisión del diseño de las transferencias asociadas al Subsistema Seguridades y Oportunidades; identificar una brecha de ingresos que tanto la Asignación Familiar como el SUF se orientarían a cerrar; revisar su focalización y

también la definición de los montos de la Asignación Familiar según el número de cargas y el parámetro de ingresos del destinatario a ser considerado.

Programa de prevención y tratamiento de obesidad infantil: ante los altos niveles de sobrepeso y obesidad infantil, se contempla una serie de iniciativas orientadas a disminuir dicha prevalencia entre niños, niñas y adolescentes. Las medidas tienen relación con apoyo de la lactancia materna y controles prenatales, prevención y atención nutricional, regulación de ingesta calórica en programas de alimentación escolar y promoción de educación nutricional en el currículum escolar, entre otras prestaciones.

Sistema nacional de cuidado para la primera infancia: entre las medidas propuestas, destacan ampliar la oferta de cuidados institucional para niños menores de 6 años, diversificar la oferta de cuidado bajo nuevas modalidades, fomentar la supervisión y formación del trabajo remunerado de cuidados, y reconocer y regular el trabajo de cuidado no remunerado.

Programa de salud mental para adolescentes: permite prevenir, detectar y tratar problemas de salud mental, mediante un programa de prevención en salud mental intersectorial y territorial que opere en los establecimientos educacionales mediante los Encargados Intersectoriales de Salud Mental y su equipo. Además, se pretende mejorar la dotación de especialistas en los Centros de Salud Mental Comunitaria y Familiar y oferta de tratamientos para niños, niñas y adolescentes.

Inclusión social de migrantes, personas en situación de discapacidad y población LGTBI: el foco de implementación sería en los establecimientos educacionales, con nuevos Directores de Inclusión que promuevan inclusión social de grupos de población propensos a sufrir mayores niveles de discriminación interpersonal. Por ejemplo, se busca implementar esquemas de nivelación de lenguaje para migrantes no hispanoparlantes y apoyo financiero para adecuación de infraestructura para personas en situación de discapacidad.

En síntesis, la propuesta realizada por Vínculo Consultores (2020a) apunta a establecer un piso de protección social a través de una reorganización de programas existentes, principalmente de las transferencias de ingresos, y ampliar y mejorar la oferta de servicios y prestaciones en áreas específicas. En lo relativo a las transferencias monetarias, esta propuesta se orienta a suplir la brecha existente entre las transferencias actuales y la línea de extrema pobreza.

Las estimaciones que se presentan en este informe se concentran en la primera dimensión de las propuestas. Sin embargo, este trabajo provee distintas alternativas de diseño, tanto en montos como ampliación de la cobertura, en línea con una transferencia universal o cuasi-universal para la infancia, según fuera acordado con la Subsecretaría de la Niñez. Este análisis adquiere especial valor en el actual momento por el que se atraviesa ante los severos impactos de la crisis ocasionada por el COVID-19 y podría ser considerado en el marco de la reflexión sobre orientaciones para la recuperación. Si bien se considera que los demás ámbitos de propuestas son altamente valiosos desde la perspectiva del bienestar de la niñez, avanzar en su estimación de costos requeriría contar con información más acabada sobre las prestaciones involucradas¹⁹. Esta información podría ser desarrollada a través de estudios sectoriales y espacios de trabajo intersectorial para la definición de las medidas y costos a considerar.

¹⁹ A modo indicativo, la información que usualmente se requiere para este tipo de estimaciones incluye la definición de los criterios de selección, la unidad de análisis o intervención, las características de la prestación para llegar a definir su costo unitario, información sobre gastos administrativos, y análisis de la factibilidad de proyectar los criterios de selección identificados, entre otros aspectos.

D. Experiencias de estimación de costos de pisos de protección social y transferencias monetarias universales para la niñez

La estimación de costos de una transferencia universal para niños, niñas y adolescentes puede realizarse en atención de distintos criterios en el diseño de las transferencias, tales como la población de referencia y objetivo²⁰, la gradualidad de la implementación y su modalidad, los parámetros utilizados para la definición de los montos y el costo total de la transferencia como porcentaje del PIB en diversos escenarios. En esta sección se presentarán los criterios asumidos en diversos ejercicios de estimación de costos de pisos de protección social y de transferencias universales para la infancia como antecedente para la estimación que se presenta en este documento. El cuadro 6 informa sobre cuatro antecedentes recientes de este ejercicio de estimación del costo de una transferencia monetaria para la niñez en el marco de análisis que incluyen también a otras poblaciones. Por una parte, se presentan los resultados de dos análisis realizados por la OIT a nivel global, con especial foco en países de ingresos medios y bajos (Durán-Valverde y otros, 2019; Ortiz y otros, 2017); por la otra, de tres análisis realizados para el caso de países de América Latina por parte de la CEPAL y CEPAL/UNICEF (CEPAL/UNICEF, 2020; CEPAL, 2021b y Filgueira y Espíndola, 2015).

²⁰ Población objetivo es un subconjunto de la población de referencia y son los que serán los destinatarios directos del beneficio o transferencia (Cohen y Martínez, 2003). En el caso de las estimaciones que se presentan, al tratarse de una definición universal, la población objetivo tiende a asimilarse a la población de referencia. Esta última corresponde a todos los niños, niñas y adolescentes residentes en Chile.

Cuadro 6
Elementos considerados en ejercicios de estimación de costos de transferencias de ingresos para la infancia

Ejercicios realizados	Piso de protección social en países de ingresos bajos y medios (OIT)	Transferencias monetarias en América Latina		
		Línea de pobreza y línea de pobreza extrema.	Línea de pobreza y línea de pobreza extrema.	Línea de pobreza y línea de pobreza extrema.
Parámetro de referencia para definición del monto de la transferencia para la infancia	25% de la línea de pobreza (en el caso de la transferencia universal para la infancia).	Línea de pobreza y línea de pobreza extrema.	Línea de pobreza y línea de pobreza extrema.	Línea de pobreza y línea de pobreza extrema.
Población destinataria	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años (Ortiz y otros, 2017); niños y niñas de 0 a 4 años (Durán-Valverde y otros, 2019).	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años y 0 a 17 años (en el caso de una transferencia por niño, niña o adolescente).	Niños y niñas de 0 a 4 años y niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años.	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años.
Cobertura	Universal	Universal y población vulnerable (ingresos hasta 1,8 veces la línea de pobreza).	Universal y personas en situación de pobreza.	Universal
Modelo de prestación	Estimación fiscal de cuatro tipos de prestaciones: transferencia universal para niños y niñas y adolescentes; transferencia universal por maternidad (cuatro meses); transferencia universal para personas con discapacidad; y pensiones universales.	Se exploran dos opciones de transferencias monetarias a la niñez: como prestación independiente y como complemento de transferencias existentes.	Se estima el gasto adicional requerido para financiar el monto definido, considerando el gasto regular en programas de transferencias monetarias.	Costo total de una transferencia equivalente a la línea de pobreza y línea de pobreza extrema por 6 y 12 meses.
Costo como porcentaje del PIB	Transferencia universal para la infancia (0 a 4 años): 1,4% PIB (promedio en 57 países) (Ortiz y otros, 2017); 0,4% del PIB ^a (promedio en 134 países) (Durán-Valverde y otros, 2019).	Entre 0,24-1,12% del PIB (Chile) (Filgueira y Espindola, 2015) ^a .	Para el caso de Chile, el costo adicional anual, sin contar lo que ya se invierte en programas de transferencias condicionadas, de transferir una línea de pobreza a los niños y niñas de 0 a 4 años es de 0,63% del PIB. En el caso de una transferencia equivalente a la línea de pobreza o línea de extrema pobreza, respectivamente, por seis meses dirigida a la población de 0 a 17 años en situación de pobreza, el costo adicional sería de 0,28% y 0,06% del PIB (CEPAL/UNICEF, 2020) ^a .	América Latina (18 países). Costo de una transferencia anual: entre 5,5% del PIB (línea de pobreza) y 2,6% del PIB (línea de pobreza extrema). Costo de una transferencia semestral: entre 2,7% del PIB (línea de pobreza) y 1,3% del PIB (línea de pobreza extrema) (CEPAL, 2021b) ^a .

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021a; 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. Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF, Santiago, 2020; Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T. y Elizondo-Barboza, H., "Measuring financing gaps in social protection for achieving SDF target 1.3: Global estimates and strategies for developing countries", Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2019; Filgueira, F. y Espindola, E.. "Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina", Serie Políticas Sociales No. 216, (LC/L.3934), Santiago, 2015; Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Pal, K., Behrendt, C., & Acuña-Ulate, A., 2017, Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries. Social Protection Department. Ginebra: International Labour Office (ILO), 2017.

^a No considera costos administrativos.

Ortiz y otros (2017) realizaron un ejercicio de estimación del costo de transferencias universales en países de ingresos bajos y medios. Este ejercicio se realiza como parte de una estimación de pisos de protección social, para las cuales se consideran las siguientes cuatro prestaciones: transferencias universales para niños, niñas y adolescentes (0-14 años), para la maternidad y para personas con discapacidad, así como una pensión universal para adultos mayores. Respecto a la transferencia para la niñez, esta utiliza un umbral equivalente al 25% del valor de las líneas de pobreza a nivel nacional para estimar el monto de la prestación. Además de estimar el costo global, Ortiz y otros (2017) y Durán-Valverde y otros (2019) calculan la brecha de financiamiento necesaria para cubrir este tipo de prestaciones que serían la base de un piso de protección social. Dicha brecha se define como la diferencia entre el costo total de una cobertura universal en las cuatro transferencias y el gasto estimado en asistencia social que informan los gobiernos. De este modo, se simula los recursos anuales que son necesario para cubrir dicha brecha de financiamiento.

Respecto al costo de transferencias para los niños, niñas y adolescentes, Ortiz y otros (2017) estiman el costo para una transferencia para toda la población de 0 a 14 años, enfocándose en tres grupos: 0 a 4 años, 5 a 9 años, y 10 a 14 años. Además, el valor de la transferencia se establece en el 25% de la línea nacional de pobreza. El costo promedio de una transferencia para la población de 0 a 4 años para 57 países es de 1,4% del PIB, con casos en que dicha transferencia universal tiene un costo menor a 0,5% del PIB. Cabe considerar que este costo incluye un costo administrativo estimado de 3% del costo total de la transferencia y que este puede verse reducido debido a la existencia de programas de transferencias monetarias, por lo que resulta factible financiar la brecha entre la cobertura existente y la de una transferencia universal por niño, niña y adolescente. En el caso del estudio realizado por Durán-Valverde y otros (2019), el costo administrativo considerado se eleva a 5% del costo total de la transferencia. El costo promedio total de una transferencia para la población de 0 a 4 años para 124 países es de 0,4% del PIB.

Respecto a la metodología de estimación, Ortiz y otros (2017) consideran que la proporción del beneficio respecto al PIB es el producto de la relación entre el monto del beneficio promedio y el valor del PIB per cápita, junto con la relación del tamaño de la población beneficiaria respecto a la población total del país. La ecuación sería la siguiente:

$$ben = \frac{BEN}{PIB} = \frac{pop_{0-14} \times \overline{ben}}{pib \times POP} = \frac{\overline{ben}}{pib} \times \frac{Pop_{0-14}}{POP}$$

Donde *pib* se refiere al PIB per cápita, *POP* es la población total del país, *BEN* es el monto total de los beneficios y \overline{ben} (es el beneficio promedio para cada beneficiario de la posible asignación universal para la infancia. Para el cálculo de los montos de los beneficios, los autores plantean la siguiente ecuación:

$$\overline{ben} = \frac{rr \times LP}{pib}$$

Donde *rr* es la proporción o tasa de reemplazo de la línea de pobreza que se busca establecer como referencia de la transferencia y *LP* es el valor de la línea de pobreza nacional. Cabe destacar que, sobre la base de estos trabajos, la OIT ha desarrollado un Calculador de Costos de Pisos de Protección Social²¹.

²¹ Véase [en línea] <https://www.social-protection.org/gimi/gess/SPFCalculReport.action>.

Para el caso latinoamericano, Filgueira y Espíndola (2015) realizan una estimación de transferencias universales para niños, niñas y adolescentes, y adultos mayores, bajo distintos escenarios de cobertura y montos. Respecto a la prestación para niños, niñas y adolescentes, los autores plantean una prestación equivalente a la línea de pobreza bajo distintas modalidades: 1) por cada niño, niña y adolescente en el hogar; 2) transferencia única por familia; y 3) transferencia por cada niño, niña y adolescente, con un máximo de 3 cargas y un ajuste por cada carga adicional de 2/3 del valor. Respecto a la cobertura de estas prestaciones, los autores argumentan dos universos: hogares con niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años y una cobertura más acotada para hogares con niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años, ya sea de forma universal o solamente entre hogares vulnerables, bajo modalidades de transferencias completas o que complementan prestaciones actuales.

La fórmula para calcular el costo de la transferencia como porcentaje del PIB es:

$$Costo\%PIB = \left\{ \frac{(\sum_{i=1}^n f_i \times (j \times a) - f_i \times h) \times 12}{PIB} \right\} \times 100$$

Las variables incorporadas en la fórmula de cálculo son:

f = familias elegibles

j = valor de prestación básica

a = el factor de multiplicación según número de niños del hogar y modelo de prestaciones detalladas anteriormente

h = prestaciones que hogares reciben transferencias por familias con hijos

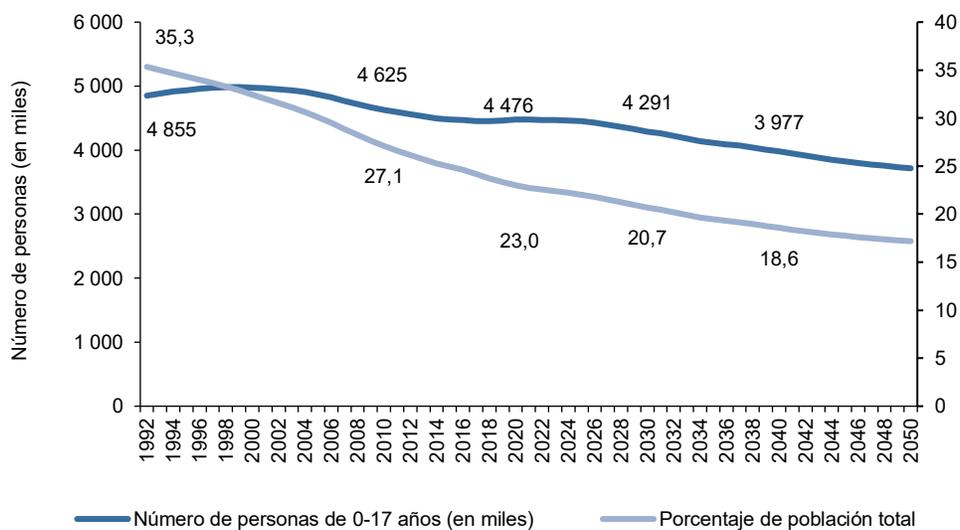
n = depende del parámetro que se elija, en función de niños, niñas y adolescentes de 0-14 o 0-17 u otro rango etario.

La estimación realizada por Filgueira y Espíndola (2015) mostró que el costo fiscal regional de una transferencia por niño, niña o adolescente equivalente a la línea de pobreza, y sin descontar las prestaciones existentes, totalizaría 4,39% del PIB, sin incluir costos administrativos. Variaciones más modestas, es decir, menores montos o transferencias por familias y no por persona elegible en el hogar de la modalidad de entrega, disminuye de forma significativa el costo de la transferencia como porcentaje del PIB, llegando a un 1,96% (una prestación por familia equivalente al valor de la línea de pobreza), y sigue disminuyendo si se contempla la transferencia como suplemento a lo actualmente reciben los hogares y solamente cubriendo a los hogares vulnerables (Filgueira & Espíndola, 2015). Cabe destacar que una estimación actualizada realizada por CEPAL (2021b) muestra un costo anual promedio de 5,5% del PIB, en el caso de una transferencia universal a la infancia equivalente a la línea de pobreza, y de 2,6% del PIB, en el caso de una línea de pobreza extrema.

II. Información de contexto para la estimación de costos

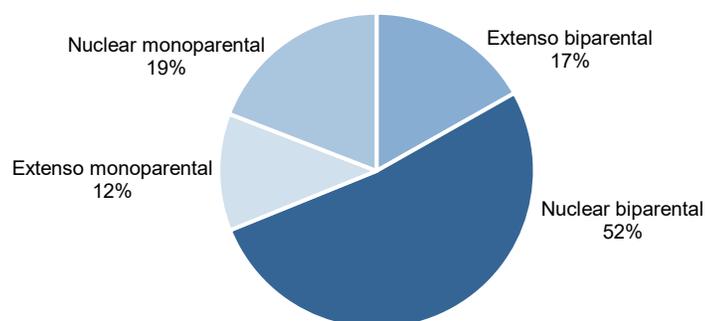
De acuerdo con las proyecciones de la población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la población de niños, niñas y adolescentes en Chile habría llegado a 4,475,967 personas entre 0 y 17 años en 2020, equivalente al 23% de la población nacional total. Cabe destacar que se espera que esta población, a nivel absoluto y como porcentaje de la población total, siga disminuyendo hasta llegar a representar el 17,3% de la población en 2050.

Gráfico 1
Chile (1992-2050): proyecciones de población de 0-17 años
(Total y como porcentaje de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

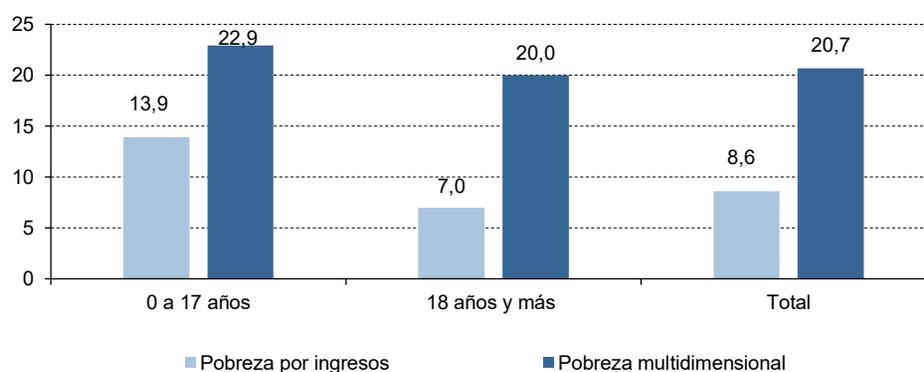
Gráfico 2
Chile: distribución de la población en hogares con niños, niñas y adolescentes según estructura familiar, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, "Síntesis de resultados. Niñas, niños y adolescentes", Encuesta CASEN 2017.

Un elemento central para analizar la pertinencia y factibilidad de implementar una prestación monetaria tendiente a garantizar un ingreso seguro para hogares con niños, niñas y adolescentes en el país es la sobre-representación de la pobreza infantil en la pobreza en el país. Según información de la Encuesta CASEN 2017, ese año, el 13,9% de los niños, niñas y adolescentes habría estado en situación de pobreza por ingresos, porcentaje significativamente mayor al 7% de adultos que estaban en la misma situación (véase gráfico 3). Además, la incidencia de la pobreza multidimensional es también mayor en la población infantil y adolescente, respecto a la adulta y afecta a poco menos de un cuarto de los niños, niñas y adolescentes (véase gráfico 3).

Gráfico 3
Chile: porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria y multidimensional por grupo de edad, 2017
(En porcentajes)



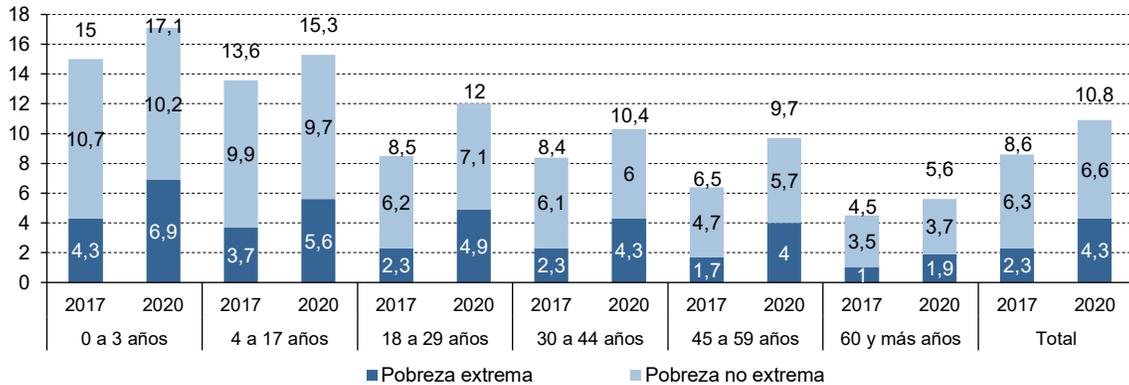
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, "Síntesis de resultados. Niñas, niños y adolescentes", Encuesta CASEN 2017.

La incidencia de la pobreza monetaria, incluida la pobreza extrema, es mayor en los primeros años de vida, alertando sobre un complejo escenario para el ejercicio de los derechos de esta población. Esta tendencia es verificable tanto en los resultados de la Encuesta CASEN 2017, como los de la Encuesta CASEN 2020 en Pandemia (véase gráfico 4). Los resultados de la Encuesta CASEN 2020 en Pandemia indican que ese año, la pobreza monetaria en la infancia afectaba al 17,1% de los niños y niñas entre 0 y 3 años, y al 15,3% de los niños, niñas y adolescentes de 4 a 17 años, mientras que la pobreza total llegaba al 10,8% de la población del país, mostrando un incremento en relación a los datos de 2017 (véase gráfico 4)²².

²² Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), Observatorio Social, véase [en línea] <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>.

Frente a este contexto, medidas como la que se explora en este documento se tornan aún más relevantes para asegurar su bienestar y ejercicio de derechos presente y futuro, y como una de las orientaciones que pudieran considerarse en el marco de las estrategias de recuperación frente a la pandemia.

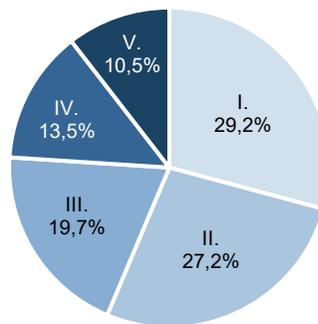
Gráfico 4
Chile: incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos en la población, según grupo de edad, 2017 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, "Síntesis de resultados. Niñas, niños y adolescentes", Encuesta CASEN 2017, y Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, "Medición de pobreza por ingresos", Encuesta CASEN 2020 en Pandemia, 2021.

La sobre-representación de la pobreza en la infancia se expresa también en la mayor presencia de niños, niñas y adolescentes en los quintiles de menores ingresos. Según los resultados de la Encuesta CASEN 2017, el 29% de esta población se encontraba en el primer quintil de ingresos en ese año, en comparación con 18,9% de la población total. Ese mismo año, mientras un 4,5% de los hogares sin niños, niñas y adolescentes se encontraban en situación de pobreza monetaria, 11,7% de los hogares con población infantil y adolescente estaba en esta situación (véase gráfico 5).

Gráfico 5
Chile: distribución de los niños, niñas y adolescentes según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017
(En porcentajes)

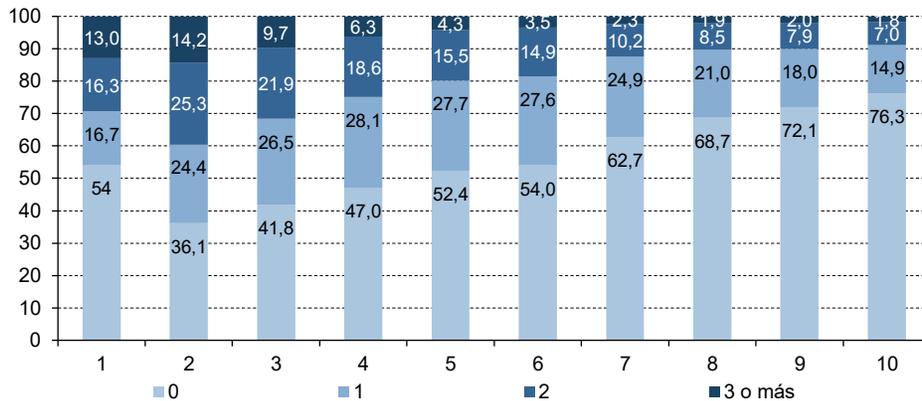


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Observatorio Social, "Síntesis de resultados. Niñas, niños y adolescentes", Encuesta CASEN 2017.

De acuerdo a información procesada a partir de la Encuesta CASEN 2017, los niños, niñas y adolescentes se distribuyen con mayor concentración en los primeros dos quintiles de ingresos. Asimismo, los hogares de los primeros cuatro quintiles de ingresos suelen tener más de dos niños, lo que significa una

sobre representación de la infancia en los hogares con menores ingresos y más expuestos a choques económicos que incidan, de forma significativa y negativa, en su bienestar y seguridad económica. El gráfico 6 entrega información sobre la proporción de hogares con y sin niños, niñas y adolescentes, además del número de niños, niñas y adolescentes en cada decil de ingresos.

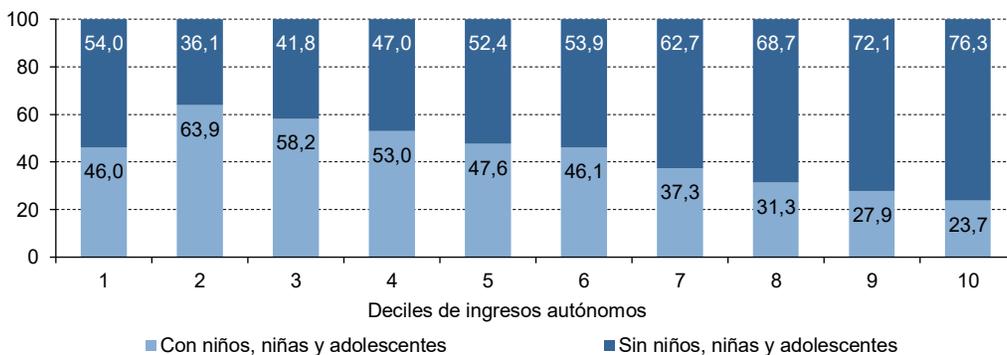
Gráfico 6
Chile: distribución de la proporción de hogares con y sin niños, niñas y adolescentes según número de personas ente 0 y 17 años, por deciles de ingresos autónomos per cápita del hogar, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

Al desagregar la información contenida en el gráfico anterior, es posible de plantear que la presencia de niños, niñas y adolescentes en los hogares es considerablemente mayor en los deciles de menores ingresos. Por otra parte, menos de un tercio de los hogares pertenecientes a los tres deciles de mayores ingresos tienen entre sus integrantes a niños, niñas y adolescentes, por lo que el porcentaje de hogares elegibles para una transferencia monetaria para la infancia sería, en términos proporcionales, significativamente menor en los hogares de mayores ingresos frente al porcentaje de hogares elegibles en los seis primeros deciles de la distribución de ingresos autónomos. El gráfico 7, sobre la base de la Encuesta CASEN 2017, indica la distribución según deciles de ingresos autónomos de los hogares, en el caso de que un miembro sea niño, niña o adolescente.

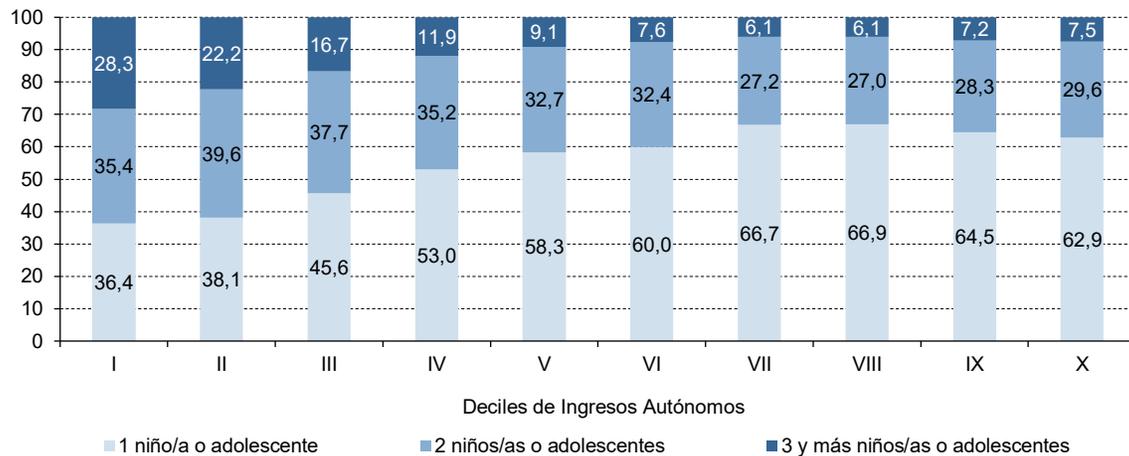
Gráfico 7
Chile: distribución de la proporción de hogares con y sin niños, niñas y adolescentes según deciles de ingresos autónomos, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

Lo anterior se complementa con información sobre la composición de los hogares con niños, niñas y adolescentes según deciles de ingresos autónomos per cápita, mientras en el primer decil de ingresos 28% de los hogares tienen 3 o más niños, niñas y adolescentes, en el decil de mayores ingresos, solo 7% de los hogares tiene esta composición, mientras el 63% tiene solo un niño, niña o adolescente viviendo en su interior (véase gráfico 8). Estos son antecedentes relevantes a la hora de tomar opciones de diseño para una prestación monetaria de corte más o menos universal, como la que se explora en este documento.

Gráfico 8
Chile: distribución de los hogares con niños, niñas y adolescentes según número de personas entre 0 y 17 años, por deciles de ingresos autónomos per cápita del hogar, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

Con respecto a la cobertura de las prestaciones monetarias a las que tienen acceso los hogares con niños, niñas y adolescentes en el país, cabe destacar que, según información del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019) sobre la base de la Encuesta CASEN 2017, los hogares sin presencia de niños, niñas y adolescentes y con adultos mayores presentan una mayor participación de los subsidios monetarios dentro del ingreso monetario del hogar, los que representan en estos hogares un 6,6%, en comparación con los hogares con niños, niñas y adolescentes y personas adultas mayores (5,7%) y de hogares con población infantil y adolescente, donde la participación de estos subsidios es considerablemente menor (2,1%) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020).

Tal como se ha destacado en diferentes estudios (Robles, 2013; Staab, 2014; Vínculo, 2020a), el sistema de protección social en Chile ha experimentado una progresiva y relevante expansión, incorporando prestaciones monetarias y en especie, en paralelo al fortalecimiento y expansión de los servicios sociales y las políticas sectoriales, que han llegado en creciente medida a la población. Desde la óptica de los pisos de protección social, según los resultados de la Encuesta CASEN 2017, tan solo 1,7% de los niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años no tenían ninguna afiliación a un sistema previsional de salud, mientras que el 79,6% estaba afiliado a FONASA, el 13,9% a una ISAPRE, el 2,6% al sistema previsional de las Fuerzas Armadas y un 2,1% de las personas responsables hogares con niños, niñas y adolescentes, declaraba desconocer la afiliación. Si bien es preciso generar esfuerzos para identificar a la población infantil y adolescente que carece actualmente de esta cobertura, la garantía de acceso a la atención en salud estaría cubierta en gran medida desde una perspectiva de cobertura, aunque otros ámbitos como los destacados por Vínculo Consultores (2021) en relación a la salud mental de niños, niñas y adolescentes se sitúan como de especial preocupación respecto a su acceso garantizado, situación que se ha intensificado a raíz de la pandemia. Desde esta mirada, avanzar en

brindar seguridad básica del ingreso para esta población es aún un desafío pendiente en el país y que podría contribuir a garantizar acceso al conjunto de servicios sociales mientras se profundiza en una estrategia intersectorial para expandir la cobertura sectorial y la calidad de las prestaciones en las diversas dimensiones del bienestar infantil, incluidas la salud física y mental, el cuidado, la educación, la vivienda y los servicios básicos, la alimentación y la protección.

Según identifica Vínculo Consultores (2020a), la actual oferta pública contempla un conjunto de prestaciones monetarias dirigidas de forma explícita o implícita a hogares con niños, niñas y adolescentes. La siguiente tabla resume esta información. Pese a su relevancia, el acceso a estas prestaciones no está garantizado de manera universal. El cuadro 7 muestra la cobertura de destinatarios de diversas prestaciones monetarias orientadas a brindar un apoyo a los ingresos y que llegan por diversas vías a hogares con niños, niñas y adolescentes. Si se considera la prestación de mayor cobertura, el Subsidio Único Familiar, esta llegaba al 30% del total de niños, niñas y adolescentes en Chile en 2018²³.

²³ De acuerdo a las Estimaciones y Proyecciones de Población del INE 1992-2050 y la cobertura del SUF para personas entre 0 y 17 años informada en el Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial.

Cuadro 7
Chile: prestaciones monetarias dirigidas a hogares con niños, niñas y adolescentes^a

Programas	Componentes	Población objetivo	Montos (en CLP)	Modalidad	Periodicidad	Destinatarios (2018)
Sistema de Seguridades y Oportunidades	Bono Protección	Personas y familias en situación de pobreza extrema	Entre \$9 138 y \$17 446	Por hogar, monto variable según antigüedad de familia en programa ^b	Mensual	223 052
	Bono Base Familiar	Personas y familias en situación de pobreza extrema	\$21 442	Monto máximo 2019 ^c	Mensual	45 787 (hogares)
	Bono por Control de Niño Sano	Personas y familias en situación de pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes menores de 6 años	\$6 000	Por niño/a	Mensual	
	Bono por Asistencia Escolar	Personas y familias en situación de pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 18 años	\$6 000	Por niño/a	Mensual	
	Bono por Formalización	Adultos de hogares participantes del programa de Seguridades y Oportunidades, participantes del Acompañamiento Sociolaboral y con 4 cotizaciones continuas para salud y pensión, o para el Seguro de Cesantía	\$215 444	Pago único	Pago único	2 200
Asignación Familiar		Trabajadores dependientes, independientes, pensionados y subsidiados que tengan a su cargo personas menores de 18 años, mayores de 18 y hasta 24 años que sigan estudiando, personas con discapacidad de cualquier edad y mujeres embarazadas	Entre \$2 551 y \$13 155	Por carga, montos varían según ingresos familiares ^d	Mensual	1 081 545
Subsidio Familiar		Personas de escasos recursos que tengan a su cargo niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años, mayores de 18 y hasta 24 años que sigan estudiando, personas con discapacidad de cualquier edad y mujeres embarazadas.	\$13 155 – \$26 310 (personas con discapacidad)	Por carga. Niños con discapacidad recibe un monto doble	Mensual	2 020 503 ^e

Programas	Componentes	Población objetivo	Montos (en CLP)	Modalidad	Periodicidad	Destinatarios (2018)
Aporte Familiar Permanente (Bono Marzo)		Personas y familias que reciben el Subsidio Familiar (aporte por carga), Subsistema de Seguridades y Oportunidades (aporte por familia) o Asignación Familiar (aporte por carga)	47 765	Por carga/familia, según corresponda	Pago anual	1 486 371
Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado		Trabajadores dependientes con jornada superior a 30 horas semanales, pertenecientes al 90% más vulnerable de la población y con un sueldo bruto menor a \$384 363	\$ 59 200	Monto Máximo (2020)	Mensual	

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Vínculo Consultores, *Piso de Protección Social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez. Informe Consolidado*. UNICEF Chile, 2020b y Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Informe Desarrollo Social 2019*, Santiago, 2020.

^a Se incluyen acá aquellas prestaciones que Vínculo Consultores (2020, pág. 130) identifica como parte de los programas que formarían parte de un piso de protección social para niños, niñas y adolescentes en Chile en la dimensión de seguridad de ingresos. No se incluye acá otras prestaciones monetarias que no van dirigidas de manera más directa a la infancia, pero que contribuyen a su protección social al dirigirse a hogares con y sin niños, incluyendo el Seguro de Cesantía, la Pensión de Invalidez, la Pensión de Sobrevivencia y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. No se incluye acá información sobre el Subsidio Maternal, así como la prestación dirigida a niños, niñas y adolescentes con discapacidad mental y que busca atender a esta población en específico, y el conjunto de becas que no tienen directamente por finalidad generar una seguridad de ingresos.

^b Los primeros 6 meses se reciben 17.445 (valores 2018) y monto decrece entre el mes 7 al 12, luego desde el mes 13 al 18 el bono es de 9.138. Posteriormente, entre los meses 19 a 24, el monto corresponde al valor del Subsidio Único Familiar.

^c Tiene una duración de 24 meses y requiere participación en el esquema de Acompañamiento Psicosocial o Sociolaboral, y tener ingresos per cápita mensuales inferiores al valor de la línea de extrema pobreza. El monto es variable, porque cubre el 85% de la brecha entre los ingresos mensuales y el valor de la línea de pobreza extrema per cápita, reduciéndose en 1/6 al mes 17.

^d Los montos dependen del tramo de ingresos. Para el tercer cuatrimestre del 2018, el tramo 1 son trabajadores con ingresos brutos mensuales hasta 302.200, teniendo derecho a una asignación de 11.887. En el tramo 2 hay trabajadores con sueldos brutos entre 302.201 y 441.396 ingresos, con derecho a una asignación de 7.250. En el tramo 3, los trabajadores deben tener un sueldo bruto entre 441.396 y 688.427, con derecho a una asignación de 2.295. Trabajadores con sueldos superiores a 688.428 no tiene derecho a asignaciones familiares.

^e Según información del Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial, la cobertura en personas entre 0 y 17 años sería de 1,354,017. Véase [en línea] <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>.

Cabe también considerar la experiencia seguida por Chile frente a la emergencia causada a raíz de la pandemia por el COVID-19 y que ha llevado a la implementación de 21 medidas entre marzo de 2020 y abril de 2021²⁴. El cuadro 8 resume la información disponible para 10 de las medidas implementadas con mayor pertinencia para hogares con niños, niñas y adolescentes. Considerando a cinco de estas medidas que tienen alta pertinencia para familias con niños, niñas y adolescentes - Bono de Emergencia COVID-19, Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE), Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 por COVID-19 (IFE 2.0), el Bono no reembolsable para la clase media (Plan de Protección Clase Media) y el Subsidio de Arriendo para la clase media (Plan de Protección Clase Media 2) - la CEPAL estimó que su costo equivalía a 1,83% del PIB en 2020 (CEPAL, 2021b). Según información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, el Ingreso Familiar de Emergencia en sus fases I y II habría representado recursos por 1,3% del PIB, y las medidas vinculadas al apoyo a la clase media, 0,4% del PIB (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2021). Así, la variación interanual del gasto total del gobierno central entre 2019 y 2020 habría llegado a 2,7 puntos porcentuales del PIB; en su interior, 2,5 puntos porcentuales son explicados por el aumento en subsidios y transferencias corrientes. Esta información es indicativa del margen que tendría el país para implementar nuevas inversiones en materia de protección social (CEPAL, 2021a).

²⁴ Sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19", Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Cuadro 8
Chile: medidas no contributivas de transferencias monetarias
en respuesta a la crisis del COVID-19 al 6 de noviembre de 2020

Nombre	Descripción	Cobertura anunciada
Bono de Emergencia COVID-19	Transferencia monetaria equivalente al Subsidio Familiar (SUF). Prestación equivalente a CLP \$50 000 por cada carga del SUF y por cada familia del SSyOO. En promedio, contempló la entrega de CLP \$125 000 por familia. Se entregó una vez.	3 000 000 de personas
Ingreso Familiar de Emergencia por COVID-19 (IFE)	El IFE busca apoyar a los hogares más vulnerables con trabajos informales y cuyos ingresos se han reducido por la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. Su monto es variable según la composición del hogar. A modo de ejemplo, el bono alcanzará los \$260 000 para una familia de 4 personas que no tenga ingresos formales e integre un hogar perteneciente al 40% más vulnerable de Chile durante la emergencia.	4,900,000 de personas (1,9 millones de hogares)
Ingreso Familiar de Emergencia 2.0 por COVID-19 (IFE 2.0)	Se amplía la cobertura y los montos del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El IFE 2.0 busca apoyar a los hogares más vulnerables sin ingresos formales, aquellas que tenían ingresos informales y los perdieron durante la crisis. Además, pueden acceder quienes tienen ingresos formales bajo el umbral establecido.	8,068,158 personas por concepto del quinto y sexto aporte
Plan de Protección Clase Media 2: Subsidio de Arriendo para la clase media	Subsidio de arriendo a la clase media a través de una postulación dirigida a grupos familiares de ingresos bajos y medios con caída comprobada de ingresos superior al 30%. Considera hasta CLP \$250 mil y para arriendos de hasta CLP \$600 mil mensuales, que cubrirá hasta el 70% del valor del arriendo. Entrega por 3 meses.	100,000 subsidios
Plan de Protección Clase Media 5: bono no reembolsable para la clase media	Bono no reembolsable de CLP\$ 500 mil para todos los trabajadores de clase media que tenían ingresos formales de entre CLP \$400 mil y CLP \$1,5 millones mensuales antes de la pandemia y que han sufrido caídas significativas de ingresos. El monto del bono disminuye para personas con ingresos superiores a CLP \$1,5 millones mensuales. Este aporte se pagará 10 días después de la solicitud de pago.	Se espera que cubra a 1,600,000 personas
Bono COVID Navidad	Transferencia monetaria única de CLP \$55.000 durante el mes de diciembre a hogares de mayor vulnerabilidad y pobreza que hayan recibido el sexto aporte del IFE (o quinto aporte del IFE2.0). El monto difiere según la situación de cuarentena, es de CLP \$25 000 por cada integrante de hogares ubicados en comunas sin cuarentena (fases 2,3 y 4 del plan Paso a Paso); y de CLP \$55,000 por cada integrante de hogares que vivan en comunas que hayan estado en cuarentena (fase 1) durante la última semana de noviembre (del 24 al 30 de noviembre del 2020).	8,267,106 personas (3,350,506 hogares)
Bono IFE-COVID Ampliado (IFE-Cuarentena e IFE-Transición)	Transferencia monetaria mensual a familias que pertenezcan al 60% más vulnerable según el Registro Social de Hogares (RSH), que al menos un integrante del hogar fue receptor del sexto pago del IFE (sólo fase 1), que al menos un integrante del hogar es destinatario del Subsidio Único Familiar (SUF) o usuario de Seguridades y Oportunidades (SSyOO), y que residan en comunas en fase 1 y 2 del plan Paso a Paso desde enero hasta junio del 2021.	El Bono IFE- Cuarentena, IFE-Transición e IFE-Preparación y Apertura cubrirían a 7,8 millones de personas (3,2 millones de hogares)

Nombre	Descripción	Cobertura anunciada
Bono COVID (IFE-Preparación y Apertura)	El Bono IFE-Cuarentena se entrega a familias en comunas que hayan estado al menos dos semanas en Fase 1, su monto es de CLP \$100 mil por persona para quienes hayan estado 28 días, y de CLP \$80 mil por persona para quienes hayan estado entre 14 y 27 días en cuarentena. El monto disminuirá gradualmente a partir del quinto integrante y hay tope de hasta 10 receptores por hogar. El Bono IFE-Transición se destina a familias que residan en comunas que hayan estado al menos 14 días en Fase 2 de la cuarentena del plan Paso a Paso, su aporte es de CLP \$40 mil por persona, y disminuye a partir del quinto integrante, con un tope de CLP \$303 mil.	El Bono IFE- Cuarentena, IFE-Transición e IFE-Preparación y Apertura cubrirían a 7,8 millones de personas (3,2 millones de hogares)
Bono Clase Media 2021 ^a	Transferencia monetaria única dirigida a personas con ingresos formales entre los CLP \$408,125 hasta los CLP \$2,000,000, que hayan experimentado una caída de ingresos de al menos 20% en base al promedio de los seis meses del segundo semestre de 2019 versus el segundo semestre de 2020. Aquellos cuyos ingresos se sitúen entre el salario mínimo y CLP \$408,125 quedarán exentos de requisitos y recibirán el bono sin tener que registrar la caída de sus ingresos. El monto será de CLP \$500 mil para los que tengan ingresos de hasta CLP \$1,5 millones, luego decrece para los ingresos entre los CLP \$1,5 millones y CLP \$2 millones.	Más de 1,8 millones de personas habrían solicitado el Bono. Hasta el 17 de mayo, 1,3 millones de pensionados habían accedido al bono correspondiente. ^b
Subsidio al Arriendo 2021	Incluye un bono optativo y complementario a familias registradas en el Registro Social de Hogares que entre sus cargas tengan a adultos mayores de 65 años, niños, niñas y adolescentes y/o personas con discapacidad, entre los CLP \$125 mil hasta los CLP \$250 mil. Se incluye también un bono de \$100.000 para pensionados y pensionadas por vejez o invalidez bajo ciertas condiciones. Desde marzo a mayo del 2021 se entregarán 50 mil nuevos Subsidios de Arriendo, dirigido a grupos familiares de ingresos bajos y medios de todas las regiones, que han visto afectada su situación laboral en tanto haber sufrido una disminución del 30% de sus ingresos o que se encuentren cesantes, y que estén arrendando una vivienda actualmente (no deben ser propietarios de la vivienda). El monto es de hasta CLP \$250,000, y el valor del arriendo de la vivienda debe ser máximo CLP \$600,000.	50,000 hogares

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>; “Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19”, Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

^a Sobre la base de la Ley 21343 y Chile Atiende (2021) [en línea] <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/91008-bono-para-la-clase-media-aporte-fiscal-2021> y Red de Protección Social (2021), [en línea] https://www.reddeproteccion.cl/fichas/bono_clase_media_2021.

^b Véase [en línea] <https://www.sii.cl/noticias/2021/180521notio1aav.htm>.

A. Una garantía de ingreso seguro frente a las vulnerabilidades que enfrentan los hogares con niños, niñas y adolescentes: evidencia frente a los impactos de la pandemia del COVID-19

Una cobertura amplia de una transferencia monetaria tendiente a garantizar un ingreso seguro se justifica en atención a los altos niveles de vulnerabilidad a la pobreza que enfrentan los hogares en América Latina y también en Chile, la cual se incrementa en el caso de los hogares con niños, niñas y adolescentes. La CEPAL ha analizado la situación de diversos estratos de ingresos monetarios, distinguiendo entre estratos construidos a partir de las líneas de pobreza (CEPAL, 2019).

Los estratos bajos estarían integrados por personas con ingresos per cápita hasta 1,8 línea de pobreza, distinguiendo tres sub-grupos: las personas en situación de pobreza extrema; las personas en situación de pobreza no extrema y las personas no pobres de ingresos bajos (ingreso per cápita entre 1 y 1,8 líneas de pobreza). Estas última enfrentarían un alto riesgo a caer en la pobreza en caso de un evento desestabilizador, como la actual crisis.

Los estratos medios estarían constituidos por tres sub-estratos los cuales fueron definidos por límites empíricos que consideran los riesgos de caer en la pobreza: el estrato medio-bajo contemplaría a quienes tienen ingresos per cápita hasta 3 líneas de pobreza; el medio-intermedio, hasta un umbral superior de 6 líneas de pobreza y el medio-alto hasta un umbral superior de 10 líneas de pobreza.

Sobre dicho valor, el análisis considera a los estratos de ingreso per cápita alto.

Este análisis permite ilustrar la naturaleza dinámica de la vulnerabilidad y la pobreza. Según la CEPAL, en 2020, 491 millones de personas que equivalen al 79,4% de la población de América Latina se habrían encontrado en los estratos de ingresos bajos o medios-bajos, con un incremento en cerca de 24 millones de personas con respecto a 2019 (CEPAL, 2021b). Se trata de la población en mayor vulnerabilidad ante la ocurrencia de una crisis dada su mayor riesgo ante el desempleo y menor capacidad de ahorro.

En el caso de Chile, un análisis realizado sobre la base de las estimaciones de las líneas de pobreza y pobreza extrema calculadas por la CEPAL²⁵ indica que en 2020, como resultado de los impactos de la pandemia del COVID-19, el 70,2% de las personas habrían habitado en hogares pertenecientes a los estratos de ingresos bajos (vulnerables, pobres no extremos y pobres) o medios bajos²⁶, y por tanto, podrían estar expuestos a una caída importante en su nivel de bienestar ante la pérdida de ingresos laborales o algún evento desestabilizador, sin contar con ahorros suficientes para hacer frente a una crisis como la que estamos viviendo.

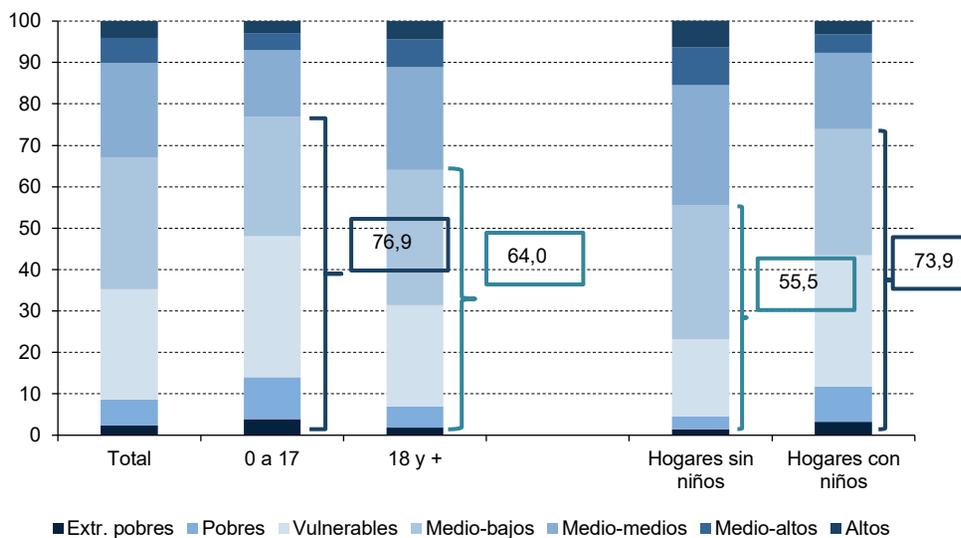
Según procesamientos especiales de la CEPAL sobre la base de la Encuesta CASEN 2017, y considerando la distribución de ingresos totales, 76,9% de los niños, niñas y adolescentes se habría encontrado en esta población de mayor vulnerabilidad ese año, mientras que esta situación afectaría al 64% de las personas de 18 años y más. A nivel de hogares, 73,9% de los hogares con niños, niñas y adolescentes se encontraban en estratos de ingresos totales bajos o medios-bajos, con ingresos totales per cápita hasta tres veces la línea de pobreza, según procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017, mientras el 55,5% de los hogares sin niños habría estado en esta situación (véase gráfico 9). Cabe destacar que, al considerar la distribución de los ingresos autónomos, solamente, es decir, excluyendo las transferencias que reciben niños, niñas y adolescentes y sus hogares, esta proporción se eleva de manera importante: 82,4% de los niños, niñas y adolescentes estarían en situación de mayor vulnerabilidad frente a una crisis, al igual que el 80,4% de los hogares con niños, niñas y adolescentes.

²⁵ Estas estimaciones pueden diferir de las cifras oficiales.

²⁶ Corresponde a hogares con ingresos menores a 3 líneas de pobreza.

Ello justifica adoptar un criterio de una cobertura amplia para una transferencia tendiente a garantizar un ingreso seguro para esta población y que esta sería especialmente relevante para hogares con niños, niñas y adolescentes.

Gráfico 9
Chile: distribución de la población según estratos de ingresos autónomos y edad, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

Debe también considerarse que, según los resultados de la Encuesta Social COVID-19 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 48,8% de los hogares declaraba que no le alcanzaban los ingresos totales del hogar luego de la crisis ocasionada por la pandemia, mientras que previo a la crisis 16,5% de los hogares se encontraba en esta situación. Este porcentaje se elevaba a 52,9% en el caso de los hogares con niños, niñas y adolescentes²⁷. Ante esto, contar con una garantía de ingresos para estos hogares sería muy relevante para evitar desacumulaciones críticas en el bienestar de la infancia.

²⁷ A nivel de América Latina, la CEPAL ha estimado que la pobreza monetaria en niños, niñas y adolescentes habría afectado al 51,3% de esta población en 2020 (CEPAL/UNICEF, 2020). Estas estimaciones, que no consideran los efectos de las medidas en protección social implementadas por los países, pueden diferir de las cifras oficiales y corresponden a cálculos realizados por la CEPAL sobre la base de una metodología común que permite generar comparaciones a nivel regional, dada la heterogeneidad de los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos de cada país (véase CEPAL, 2021b, pág. 53).

III. Elementos metodológicos para la estimación de costos

Esta sección detalla elementos de la metodología utilizada para realizar las estimaciones de costos, así como los principales criterios que se han considerado para las opciones de transferencias monetarias que contribuyan a garantizar un ingreso seguro para hogares con niños, niñas y adolescentes en el país y que han sido discutidos y acordados con la Subsecretaría de la Niñez²⁸, a la vez de recoger comentarios elaborados por la Oficina de UNICEF Chile.

El conjunto de estimaciones se ha realizado considerando a esta prestación como una que podría ser impulsada en el corto plazo, que podría implementarse de manera permanente, en un horizonte de 10 años, y podría contribuir a fortalecer el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes en otras dimensiones que han sido discutidas a lo largo del proceso de elaboración de una propuesta de piso de protección social sensible a los derechos de la niñez (véase Vínculo, 2020a). Se plantea que el abordaje de cada una de las otras prestaciones que se consideran en esa propuesta en las dimensiones de salud, alimentación y nutrición, educación y cuidado infantil requerirían mayor información respecto de los criterios de selección, los costos unitarios asociados, los gastos administrativos, entre otros, acompañado de un proceso de discusión intersectorial.

A. Antecedentes generales para la estimación de los costos: período considerado y proyecciones de crecimiento

Para proceder al cálculo del costo de una transferencia monetaria tendiente a garantizar un ingreso seguro para niños, niñas y adolescentes en el país, resulta imprescindible definir el período de referencia para el que se proyecta contar con la plena implementación de las prestaciones, así como contar con una serie de proyecciones de crecimiento y valor del Producto Interno Bruto (PIB) actualizadas. En el primer caso, se ha tomado un período de referencia para la elaboración de las estimaciones entre 2021

²⁸ Han, asimismo, recogido recomendaciones del equipo de la CEPAL y la Oficina de UNICEF en Chile.

y 2030²⁹, considerando una expansión de la cobertura incremental, e incluyendo también opciones de montos de las prestaciones progresivas, es decir, con montos mayores para hogares con niños, niñas y adolescentes con menores ingresos autónomos.

La información relacionada con las proyecciones del PIB es fundamental para la elaboración de las estimaciones, al ser utilizado para estimar la carga macroeconómica y, en consecuencia, los efectos fiscales que este tipo de programa supondría en un horizonte de tiempo necesario para alcanzar una cobertura máxima esperada.

Se ha considerado la importancia de contar con series y proyecciones actualizadas, en atención al impacto económico de la pandemia del COVID-19 y la importante variación prevista en este indicador respecto a estimaciones previas. Para ello, se han utilizado las proyecciones de PIB del Ministerio de Hacienda para los años 2021 y 2022, que estiman una variación anual de crecimiento de 5% en 2021 y 3,7% en 2022³⁰. Posteriormente, sobre la base de la cifra tendencial implícita, tanto en las proyecciones del Ministerio de Hacienda entre 2023 y 2025, como la derivada de proyecciones realizadas con tasas de variación compuestas móviles para períodos de 5 años sobre la base de las proyecciones desarrolladas por el Banco Central de Chile para 2021 y 2022 (Banco Central, 2020), se ha optado por contemplar una variación anual constante del producto de 3,5% desde 2023 a 2030.

El análisis de costos que se presenta para cada una de las opciones consideradas en las estimaciones contempla la información vinculada a su costo expresado en millones de pesos y su proporción relativa al PIB. Cabe también considerar que la sección 5 del documento muestra los resultados de estas estimaciones, como proporción de las proyecciones de agregados fiscales de relevancia: el gasto público total, el gasto público social y el gasto en protección social del país, información que se sintetiza en los cuadros A.5 y A.6 del anexo³¹.

B. Parámetros y escenarios para la estimación

En esta sección se detallan los parámetros de referencia, acordados previamente con la Subsecretaría de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, para el cálculo del costo de una transferencia universal o cuasi-universal de ingresos para niños, niñas y adolescentes. Estos parámetros informan los distintos escenarios que se han considerado para la estimación.

1. Población objetivo y población destinataria

La población objetivo de la prestación estimada está conformada por los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años residentes en Chile. Al tratarse de un programa universal o cuasi-universal en primera instancia, con un incremento progresivo de la cobertura, los destinatarios son los hogares con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

2. Escenarios de cobertura de la población destinataria

Se han estimado, preliminarmente, dos escenarios de ampliación progresiva de la cobertura de la prestación costeadas. Ambos tienen como punto de partida para 2021 la priorización de llegar con esta prestación, en el primer año de implementación, a todos los hogares con niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los dos primeros quintiles de distribución de ingresos autónomos. Dicha cobertura basal se fundamenta en la recomendación del Informe Final del Consejo Asesor para la Cohesión Social

²⁹ Este período ha sido definido en función de la solicitud de la Subsecretaría de la Niñez y en atención a la deseabilidad de considerar lapsos de tiempo espaciados para incrementos en la carga fiscal desde la perspectiva de su sostenibilidad.

³⁰ Véase las proyecciones del escenario macroeconómico 2020-2025, [en línea] <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/politicas-macroeconomicas/escenario-macroeconomico>.

³¹ Se utilizó información sobre gasto total y gasto social para el último año disponible (2019) proveniente del Anuario de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (Gobierno Central 2010-2019), disponible [en línea] <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>.

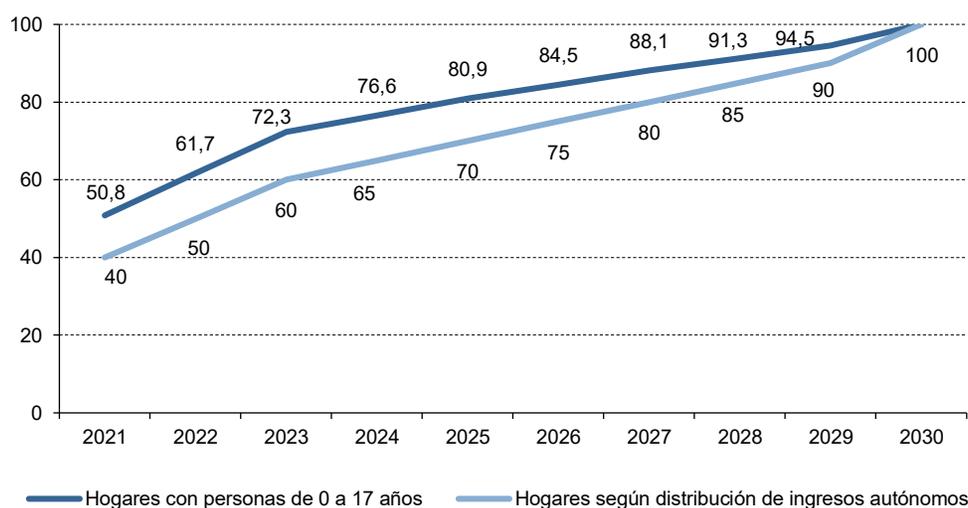
(2020) que indica que los nuevos programas que se creen no tengan una focalización inferior al 40% de la población de menores ingresos, y, de ser posible, se evalúe la creación de tramos intermedios que otorguen más certeza a las personas.

Esta cobertura resultaría prioritaria para proveer de seguridad económica a la población más vulnerable y contrarrestar los severos efectos que pueden preverse ante los impactos de la crisis económica y social generada por el COVID-19. En ambos casos, en 2022 se llegaría a los hogares del quinto decil de ingresos autónomos.

Para los años sucesivos (2023 hasta 2030), se proponen dos variantes en la implementación: 1) incremento progresivo por año de la cobertura con la inclusión de cada veintil de ingresos autónomos³² hasta el 2029 y expandir del noveno al décimo decil para cumplir con una cobertura universal en el año 2030 (ver gráfico 10), y 2) incorporación de hogares pertenecientes al tercer quintil de ingresos autónomos en 2023 y hasta 2025; entre 2026 y 2028 alcanzar la cobertura hasta el séptimo decil, para luego avanzar a una cobertura cuasi-universal, alcanzando al cuarto quintil de ingresos autónomos en 2029 en adelante (ver gráfico 10). Esta última cobertura se justificaría en atención a la población que se encontraría en vulnerabilidad frente a eventos críticos, que según el análisis de estratos de ingresos presentado en la sección 3, alcanzaría al 73,9% de los hogares con niños, niñas y adolescentes. Una cobertura cercana al 80% de estos hogares, minimizando cualquier posible error de exclusión, se alcanzaría al cubrir al menos al llegar con una prestación de esta naturaleza al 70% de los hogares de menores ingresos.

Los gráficos 10 y 11 ilustran la evolución de las dos opciones de ampliación gradual de la cobertura teórica programada, con información desagregada respecto a la cobertura real de las personas de 0 a 17 años, cuya proporción es mayor en los deciles de menores ingresos.

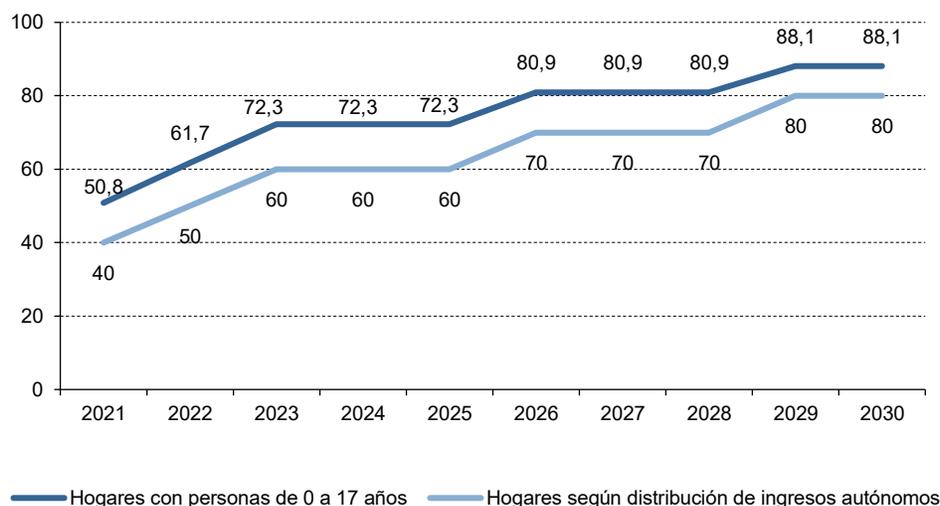
Gráfico 10
Chile: Primer escenario de incremento gradual de la cobertura, según quintiles y veintiles de ingresos autónomos de hogares y hogares con personas de 0 a 17 años (2021-2030)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017, proyección anual de la población según sexo y edad simple (1992-2050) del INE y proyecciones realizadas por la CEPAL.

³² Cada veintil equivale al 5% de los hogares según la distribución de ingresos autónomos.

Gráfico 11
Chile : segundo escenario de avance en la cobertura, según quintiles y deciles de ingresos autónomos de hogares y hogares con personas de 0 a 17 años (2021-2030)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017, proyección anual de la población según sexo y edad simple (1992-2050) del INE y proyecciones realizadas por la CEPAL.

3. Posibles opciones de montos de una transferencia universal de ingresos para la niñez

La estimación realizada en este informe asume que el Ingreso Seguro buscaría dar cumplimiento a la garantía básica de la seguridad social establecida en la Recomendación 202 de la OIT (2012), orientada a brindar “b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios”. Esta Recomendación indica que la definición de esta seguridad básica puede tomar como referencia un nivel mínimo definido en el plano nacional (artículo 5b), incluyendo umbrales comprobables definidos por la legislación o práctica nacionales (OIT, 2012).

A su vez, para la definición de esta prestación se consideran también las recomendaciones de la “Propuesta de Diseño de un Piso de Protección Social orientado al cumplimiento de los Derechos de la Niñez” (Vínculo, 2020a), y que, como indicado en la sección 2.3, propone avanzar en un sistema unificado de transferencias de ingreso para familias con hijos por medio de una prestación que garantice a las familias un ingreso igual o superior a la línea de extrema pobreza, a la vez de incrementar el monto de las asignaciones familiares y redefinir el criterio bajo el cual se accede al Subsidio Único Familiar.

En este contexto, en esta estimación se incluyen cuatro opciones de montos que han sido construidas sobre la base de los valores oficiales informados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en enero de 2020: 25% del valor de la línea de pobreza por persona equivalente; una línea de pobreza extrema por persona equivalente; una línea de pobreza por persona equivalente y una cuarta opción progresiva en cobertura y en montos, de manera que estos sean mayores para los niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad³³. Por otra parte, se simuló también el costo del

³³ Se optó por tomar como referencia los valores oficiales a enero de 2020 dado que la información de gasto en prestaciones complementarias que se consideran en las estimaciones para mostrar el gasto adicional que la nueva transferencia podría representar para el país están valorizadas a esa fecha, según información provista por Vínculo (2020), y también porque se consideró

cierre de brechas de pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes, estimado con base en la encuesta CASEN 2017 (véase sección IV.B.6.a).

En primer lugar, el establecimiento de un umbral equivalente al 25% del valor de la línea de pobreza por persona equivalente se construyó sobre la base de la información publicada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Según el valor informado para la línea de pobreza por persona equivalente a enero de 2020, este umbral sería equivalente a \$ 42,337 (USD 54,6)³⁴. Se ha tomado este primer umbral en atención a otros ejercicios similares realizados por la OIT (Ortiz y otros, 2017; Durán Valverde y otros, 2019). Además, este valor permitiría acercarse a garantizar las necesidades alimentarias de los niños, niñas y adolescentes residentes en hogares elegibles, al ser cercano al valor de la Canasta Básica Alimentaria (\$ 45.105 para enero de 2020 – USD 58,2), el cual es determinado a partir del gasto del quintil de menores ingresos per cápita para satisfacer los requerimientos calóricos recomendados por persona al día. De esta forma, esta transferencia se acercaría a brindar una garantía básica de ingresos respecto a las necesidades nutricionales de los hogares con niños, niñas y adolescentes. En segundo lugar, la línea de pobreza extrema por persona equivalente permite otorgar a los niños, niñas y adolescentes una garantía básica de ingresos para satisfacer sus necesidades alimentarias, así como las de vestuario y vivienda. Según información oficial publicada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Gobierno de Chile, esta línea, que se actualiza de forma mensual según variación del IPC, correspondía en enero de 2020 a \$ 112.898 (USD 145,7) por persona equivalente (Ministerio de Desarrollo Social, 2015)³⁵.

En tercer lugar, se ha asumido que un umbral equivalente al monto de la línea de pobreza por persona equivalente, cuya serie publica el Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Gobierno de Chile de forma actualizada mensualmente según la variación del IPC. A enero de 2020, la línea de pobreza se sitúa en \$ 169.347 (USD 218,5) por persona equivalente. El valor de la línea de pobreza está asociado a la satisfacción de las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas de las personas. Se calcula sobre “[...] la base del gasto total de los hogares pertenecientes al estrato de referencia utilizado para la determinación de la canasta básica de alimentos, excluyendo los gastos en alcohol y tabaco y el gasto en bienes y servicios adquiridos por menos del 10% de los hogares”, sin diferenciación entre zonas urbanas y rurales. Una transferencia que considere esta opción de montos permitiría satisfacer necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de niños, niñas y adolescentes, contribuyendo a la garantía de sus derechos. Pese a ello, como se verá en la sección 5, el costo agregado de una transferencia universal equivalente a la línea de pobreza para todos los niños, niñas y adolescentes dificulta su implementación.

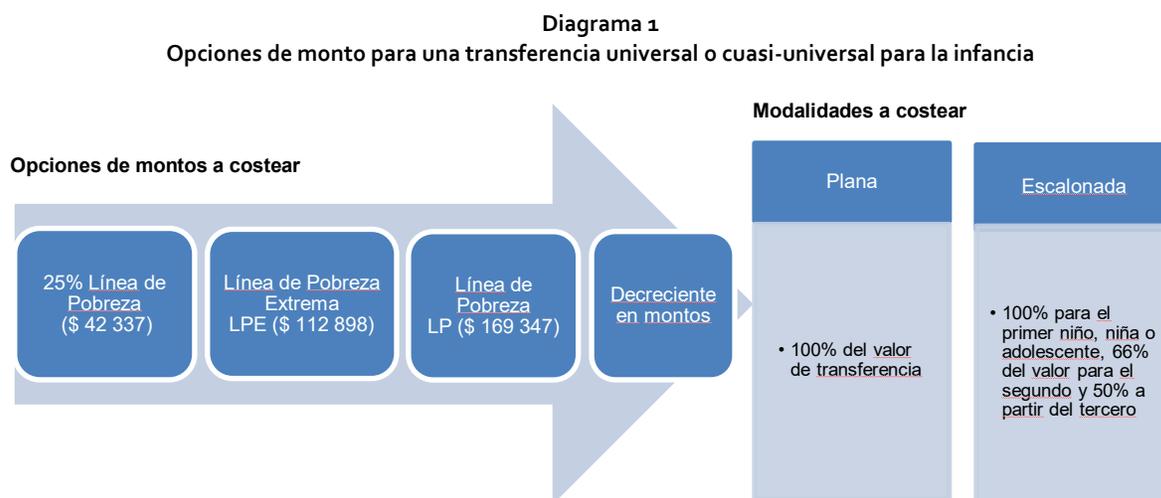
Por último, el cuarto escenario contempla, a modo de ejercicio, un esquema de transferencias diferenciadas según los niveles de ingresos de los hogares destinatarios. Para el año 2021, se propone una cobertura de los dos primeros quintiles, transfiriendo un monto equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente al quintil 1 de menores ingresos y el 75% de dicha línea para niños, niñas y adolescentes de hogares pertenecientes al segundo quintil de ingresos autónomos. En 2022, se añadiría una transferencia equivalente al 50% de la línea de pobreza por persona equivalente para niños, niñas y adolescentes en hogares que pertenecen al quinto decil de ingresos autónomos. Entre 2023 y 2025 se tendría una cobertura de los tres primeros quintiles, donde quienes se ubican en el tercer quintil recibirían

que era mejor tomar como referencia un valor previo a la pandemia, y por tanto, ajeno a la variabilidad económica que ha supuesto el período posterior.

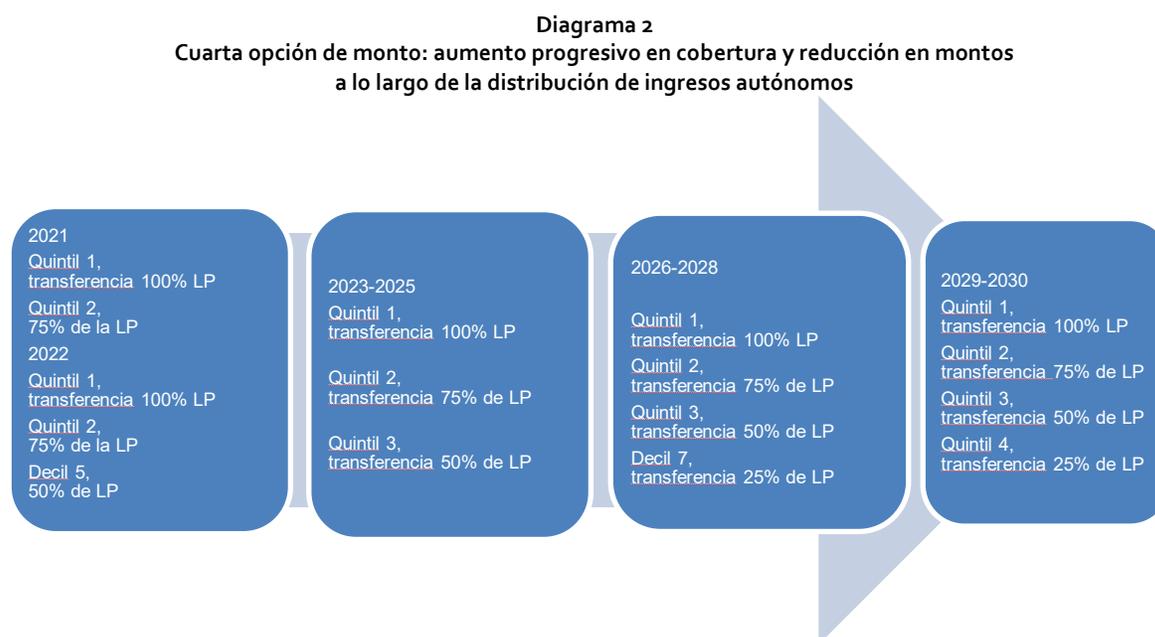
³⁴ La información referente a los montos oficiales de la Canasta Básica Alimentaria, la Línea de Pobreza extrema por persona equivalente y la Línea de Pobreza por persona equivalente, puede ser consultada en línea en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2020/Valor_CBA_y_LPs_20.01.pdf. Para la conversión de los montos en dólares, se utilizó la tasa de cambio promedio para el mes de enero de 2020 (CLP 775,11 = USD 1), publicada en el International Financial Statistics (IFS) del Fondo Monetario Internacional (FMI), disponible en <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862>.

³⁵ La línea de pobreza extrema por persona equivalente considera a los hogares donde su ingreso mensual por persona equivalente es inferior a dos tercios de la línea de pobreza por persona equivalente (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019).

una transferencia con un monto equivalente al 50% de la línea de pobreza. Para los años 2026 y 2028 se incorpora al séptimo decil de ingresos con una transferencia equivalente al 25% de la línea de pobreza. Por último, en 2029 se llegaría a la cobertura del cuarto quintil de ingresos autónomos con una transferencia equivalente al 25% de la línea de pobreza para niños, niñas y adolescentes pertenecientes a los hogares correspondientes. Los diagramas 1 y 2 resumen las diversas opciones de montos considerados.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4. Modalidad de la transferencia y de su implementación

Respecto a la modalidad de implementación de la prestación, la transferencia en sus diversas opciones puede analizarse en su costo total, independiente de otras prestaciones monetarias que se implementen en el país, o como costo adicional respecto a estas últimas. En este informe se optó por

ilustrar en mayor profundidad los resultados de esta segunda opción por considerarse más viable fiscalmente y por avanzar en una línea de un sistema unificado de prestaciones, en línea con la propuesta de Vínculo (2020a).

El cuadro 9 detalla las prestaciones monetarias que han sido consideradas para la segunda opción. Cabe destacar que en esta estimación no se consideraron prestaciones que no contemplen transferencias monetarias directas a los hogares buscando apoyar su nivel de ingresos -por ejemplo, las subvenciones escolares que existen en el país u otras prestaciones sectoriales-, que no vayan explícitamente dirigidas a la niñez y a la adolescencia, o que estén sujetas a condicionalidades y que, por ende, se alejen de una garantía de ingresos universal o busquen abordar otros ámbitos. Además, se han considerado transferencias estables en el tiempo, y por ello, no se han descontado aquellas prestaciones que han sido implementadas como respuesta a la emergencia ante la pandemia del COVID-19.

Cuadro 9
Chile: transferencias monetarias que se consideran en la estimación de costos de una transferencia universal para la infancia bajo la opción de una prestación complementaria

Programa	Opción	Justificación
Aporte Familiar Permanente	Se descuenta	Transferencia monetaria focalizada en los hogares de menores ingresos destinatarios del Subsidio Familiar, Chile Solidario, el Subsistema Seguridades y Oportunidades, la Asignación Familiar o Asignación Maternal. Su recepción es constante cada año para quienes cumplen con los requisitos.
Asignación Familiar	Se descuenta	Subsidio estatal para los trabajadores dependientes, independientes, pensionados y subsidiados por las personas que vivan a sus expensas y bajo ciertos requisitos establecidos por la ley. Su recepción es continua para quienes cumplen con los requisitos.
Subsidio Familiar (SUF) (al menor o recién nacido y a la madre)	Se descuenta	Transferencia monetaria destinada a personas de escasos recursos, pertenecientes al 60% de mayor vulnerabilidad o calificación socioeconómica. Su recepción es continua para quienes cumplen con los requisitos.
Bonos del Subsistema Seguridades y Oportunidades	No se descuenta	Conjunto de bonos condicionados y no condicionados para las personas y hogares más vulnerables. No se considera en los descuentos por la naturaleza condicionada de parte de sus prestaciones y con limitación temporal para su recepción.
Ingreso Mínimo Garantizado	No se descuenta	Prestación monetaria orientada a complementar los ingresos de los trabajadores dependientes con jornada ordinaria para alcanzar un sueldo líquido de \$300 000 CLP. No se dirige específicamente hacia familias con niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Chile Atiende, [en línea] <https://www.aportefamiliar.cl/index.html>; Instituto de Previsión Social, [en línea] <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/inicio/beneficios-y-pensiones/subsidios>; Chile Seguridades y Oportunidades, [en línea] <http://www.chileseguridadesyopportunidades.gob.cl/que-es>; Ingreso Mínimo Garantizado, [en línea]: <https://www.ingresominimo.cl/>.

Respecto del costo total de estas tres transferencias que es descontado bajo una modalidad de prestación complementaria del ingreso seguro, este ha sido estimado sobre la base de la estimación del gasto promedio por destinatario en estas prestaciones, a partir de información sobre el número de destinatarios y gasto ejecutado para el último año disponible³⁶. Para cada año de implementación, se hace un descuento proporcional del costo total que, a precios de enero de 2020, se destina a estas transferencias, según la cobertura de hogares con niños, niñas y adolescentes alcanzada en cada año

³⁶ Esta información fue provista por Vínculo Consultores (2020b) en su "Segundo Informe Complementario" a partir de Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020).

por el ingreso seguro, de acuerdo con la información de la Encuesta CASEN 2017. El costo de estas tres prestaciones varía año a año de implementación, pero representaría, tanto al inicio y al final del ejercicio, en 2021 y 2030, el 0,18% del PIB.

Asimismo, se han explorado dos opciones respecto al valor de la prestación según la composición del hogar (número de niños, niñas y adolescentes). En primer lugar, se considera que los montos de las transferencias para hogares con más de un niño, niña y adolescente no se ajuste según una escala de equivalencia, sino que, desde un enfoque de derechos, se entregue bajo una modalidad plana por igual para todos los niños, niñas y adolescentes. En segundo lugar, se explora la aplicación de una modalidad escalonada, bajo la que se entrega el 66% del monto total para el segundo niño/a y posteriormente se reduce la prestación al 50% a partir del tercer niño, niña o adolescente del hogar destinatario.

5. Costos administrativos como porcentaje del costo total de la transferencia

En estudios recientes se ha indicado que los programas de transferencias universales suelen tener menores costos administrativos respecto a programas focalizados, promediando 3% (Ortiz y otros, 2017). Análisis más recientes adoptan un costo levemente mayor y equivalente al 5% de la transferencia para ejercicios de estimación de costos de una prestación de esta naturaleza (Valverde-Durán y otros, 2019). La literatura señala que estos costos se reducen al lograr coberturas que sobrepasan el millón de beneficiarios directos (Tromben, Cecchini, & Gilbert, 2020). Si bien el costo de la prestación que se estima a continuación se plantea como un programa de cobertura universal o cuasi-universal, en sus primeros años va a operar como un programa focalizado para ir avanzando en una ampliación gradual de la cobertura. Para fines de este informe de resultados, y en base al acuerdo con la Subsecretaría, se ha estimado que el límite superior del costo administrativo preliminar para incorporar en la estimación de costos corresponderá al 5% del valor mensual de la transferencia, el que se multiplicará por 12 para obtener el costo anual.

Cabe señalar, que el costo administrativo se calculó como porcentaje del costo directo bruto agregado de la transferencia en cuestión, es decir, previo al descuento de las prestaciones mencionadas en el cuadro 9. Ello supone que el costo administrativo no depende tanto del monto individual de la prestación, sino que de la cobertura o número total de prestaciones. En otras palabras, al descontar las prestaciones existentes, pero manteniendo la cobertura real, el costo administrativo va a seguir siendo el 5% del costo bruto total al mantenerse el número de beneficiarios y de operaciones de transferencias. Asimismo, en el caso de la modalidad que incluye un escalonamiento al interior del hogar, se estimó un costo proporcional al valor bruto de las prestaciones (sin descuentos).

6. Metodología de cálculo

La metodología de cálculo de las estimaciones se basa en una adaptación del planteamiento de Filgueira y Espíndola (2015) y considera las siguientes variables: 1) costo administrativo como proporción del costo anual bruto de la transferencia, variable que no está en la versión original de Filgueira y Espíndola (2015), 2) proyecciones de población de niños, niñas y adolescentes, 3) número de hogares con niños, niñas y adolescentes elegibles según incremento gradual de la cobertura, 4) valor del umbral de referencia, ya sea el 25% de la línea de pobreza, línea de pobreza extrema, línea de pobreza o prestaciones diferenciadas según nivel de ingresos de los hogares, 5) número de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años titulares de la prestación al interior del hogar (composición del hogar), según corresponda. De este modo, se propone entregar una prestación mensual adoptando dos posibles modalidades, como costo adicional, considerando prestaciones ya implementadas para hogares con niños, niñas y adolescentes, o como costo total. Ambas opciones consideran un costo administrativo preliminar equivalente al 5% del umbral a ser utilizado como referencia del valor de la prestación. Las siguientes expresiones matemáticas buscan dar cuenta de la forma en que estos cálculos fueron realizados, considerando ambas opciones de implementación.

Escenario 1: Transferencia que complementa otras prestaciones

$$\text{Costo}\%PIB = \left\{ \frac{(\sum_{i=1}^n f_i \times j - (f_i \times h) + (0,05 \times j) \times 12)}{PIB} \right\} \times 100$$

f = familias elegibles

j = valor del umbral de referencia

h = prestaciones de hogares que reciben transferencias por familias con hijos

n = niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años

Escenario 2: transferencia nueva

$$\text{Costo}\%PIB = \left\{ \frac{\sum_{i=1}^n f_i \times j + (0,05 \times j) \times 12}{PIB} \right\} \times 100$$

f = familias elegibles

j = valor del umbral de referencia

n = niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años

También se simuló el costo de eliminación de la brecha de pobreza, cuyos detalles metodológicos están en la sección 4.2.6.1 y sus resultados en la sección 5.2.

a) Costo monetario para eliminar la brecha de pobreza por ingresos

Al definir la pobreza en función de los ingresos disponibles equivalentes en el hogar que son inferiores a un cierto umbral o parámetro, la estimación del costo monetario para eliminar la brecha de pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes se calcula mediante la siguiente ecuación:

$$\frac{y_{total}}{n^{0,7}} < LP$$

Donde:

y_{total} es el ingreso disponible

n es el número de personas en el hogar

LP es la línea de pobreza, con valor de \$158.145 a precios de noviembre de 2017

Por ende, para calcular el ingreso per cápita faltante para igualar una LP equivalente según tamaño del hogar, se obtiene la siguiente ecuación:

$$Br_{LP} = y_{total} - LP(n^{0,7})$$

Donde

y_{total} es el ingreso disponible

n es el número de personas en el hogar

El resultado de este cálculo va a indicar el costo total requerido (en millones de pesos y como porcentaje del PIB) para que un conjunto de hogares elimine dicha brecha de ingresos. Cabe destacar que para esta simulación no se ha incluido el costo administrativo que podría ser bastante alto por los medios de verificación que podrían ser requeridos para contar con información sobre las brechas de ingresos mensuales de cada hogar. El ejercicio además tiene sus limitaciones respecto a los requerimientos de información para el Registro Social de Hogares y la potencialidad de incurrir en errores de inclusión y exclusión. Debe también considerarse que este ejercicio aborda la brecha promedio para todos los miembros del hogar, por lo que trascendería un ejercicio enfocado exclusivamente en la erradicación de la pobreza infantil.

C. Estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la niñez en la reducción de la pobreza y la desigualdad

Finalmente, se estimó el impacto de la implementación de una transferencia en sus diversas opciones sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad sobre la base de los datos de la Encuesta CASEN 2017. Para ello, las opciones de montos propuestos se llevaron a precios de noviembre de 2017, basado en información de la serie del IPC del Banco Central de Chile y se realizó una estimación del posible efecto en la reducción de la pobreza producto de las transferencias en cuestión. Para estimar el impacto en pobreza, se computa el nivel de pobreza para personas y hogares (total, sin y con niños, niñas y adolescentes), seleccionando de forma ordenada a los hogares según ingresos autónomos para efectos de la simulación. Luego, se imputa la transferencia a cada hogar con miembros elegibles y se recalcula la incidencia de pobreza descrita anteriormente. La tasa de pobreza resultante, posterior a la imputación es la incidencia de la transferencia en la reducción de la pobreza. Respecto a la estimación del impacto de las transferencias y sus modalidades sobre la desigualdad, el procedimiento es similar al desarrollado para la estimación del impacto en pobreza, pero se calcula el índice de Gini previo y posterior a la imputación de las transferencias. De este modo, en el caso de que dicha diferencia sea mayor a 0, entonces la transferencia contribuye a reducir la desigualdad de ingresos (Índice de Reynolds-Smolensky).

IV. Resultados finales

Siguiendo la metodología detallada anteriormente, esta sección presenta los resultados del ejercicio de estimación de costos de una transferencia monetaria universal o cuasi-universal tendiente a avanzar en la implementación de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile. Para los resultados se contemplaron las cuatro opciones de montos de transferencias identificados —25% el valor de la línea de pobreza por persona equivalente, línea de pobreza extrema por persona equivalente, línea de pobreza por persona equivalente y un valor dependiente de los ingresos autónomos de los hogares—, con una implementación gradual de la cobertura universal o cuasi-universal. Además, cada uno de los valores mencionados anteriormente, se calcularon en función de las proyecciones del PIB; tipo de prestación (plana u homogénea o escalonada, es decir, con escala de equivalencia del 66% para el segundo infante y del 50% del valor de la transferencia a partir del tercer niño, niña y adolescente en el hogar) y modalidad de la transferencia, ya sea como costo total o costo adicional al considerar las prestaciones relacionadas con el Aporte Familiar Permanente, la Asignación Familiar y el Subsidio Familiar (SUF) que actualmente reciben los hogares en situación de mayor vulnerabilidad en el país. Se incluye también una quinta simulación que consiste en estimar el costo total para eliminar la brecha media de ingresos de los hogares para superar la situación de pobreza por ingresos.

El primer escenario contempla una cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos autónomos. Posteriormente se considera una ampliación de cobertura progresiva por decil de ingresos autónomos per cápita entre los años 2022 y 2023, completando una cobertura de hogares pertenecientes a los primeros tres quintiles de distribución del ingreso, equivalente al 76,1% de la población de niños, niñas y adolescentes. De manera seguida, se contempla una ampliación por cada veintil de ingresos autónomos hasta completar la cobertura universal de los hogares con niños, niñas y adolescentes en 2030.

Cuadro 10
Chile: costo completo y adicional de una transferencia monetaria universal para la infancia en el primer escenario de aumento de la cobertura^a, según modalidad y valor de la transferencia (2021-2030)
(En porcentajes del PIB^b, millones de pesos y población)

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Población destinataria			2 524 912	2 974 462	3 399 194	3 559 026	3 712 990	3 829 312	3 936 418	4 028 178	4 116 765	4 291 274
Hogares destinatarios			1 382 757	1 677 585	1 963 332	2 077 091	2 187 339	2 273 079	2 353 149	2 419 983	2 484 721	2 607 103
Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes			50,8	61,7	72,3	76,6	80,9	84,5	88,1	91,3	94,5	100,0
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes			56,4	66,5	76,1	79,8	83,4	86,5	89,5	92,4	95,2	100,0
Transferencia plana												
25% de la Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	1 346 897	1 586 706	1 813 276	1 898 538	1 980 668	2 042 720	2 099 855	2 148 803	2 196 060	2 289 150
		Porcentaje PIB	0,69	0,78	0,86	0,87	0,88	0,88	0,87	0,86	0,85	0,86
	Costo adicional	Millones de pesos	997 016	1 201 719	1 388 957	1 462 255	1 523 948	1 581 097	1 623 575	1 668 809	1 707 566	1 795 290
		Porcentaje PIB	0,51	0,59	0,66	0,67	0,68	0,68	0,67	0,67	0,66	0,67
Línea de Pobreza Extrema	Costo completo	Millones de pesos	3 591 725	4 231 217	4 835 403	5 062 768	5 281 783	5 447 253	5 599 612	5 730 142	5 856 159	6 104 401
		Porcentaje PIB	1,83	2,08	2,30	2,33	2,35	2,34	2,32	2,30	2,27	2,28
	Costo adicional	Millones de pesos	3 241 844	3 846 229	4 411 084	4 626 485	4 825 062	4 985 630	5 123 333	5 250 148	5 367 665	5 610 540
		Porcentaje PIB	1,66	1,89	2,10	2,13	2,14	2,14	2,12	2,10	2,08	2,10
Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	5 387 588	6 346 825	7 253 105	7 594 152	7 922 674	8 170 880	8 399 418	8 595 213	8 784 238	9 156 601
		Porcentaje PIB	2,75	3,12	3,45	3,49	3,52	3,51	3,48	3,44	3,40	3,42
	Costo adicional	Millones de pesos	5 037 707	5 961 838	6 828 786	7 157 869	7 465 954	7 709 257	7 923 139	8 115 219	8 295 744	8 662 741
		Porcentaje PIB	2,57	2,94	3,25	3,29	3,32	3,31	3,28	3,25	3,21	3,24

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
			Transferencia escalonada									
25% de la Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	1 108 999	1 318 020	1 517 266	1 597 816	1 666 938	1 726 766	1 775 063	1 821 761	1 861 825	1 944 703
		Porcentaje PIB	0,57	0,65	0,72	0,73	0,74	0,74	0,74	0,74	0,73	0,72
	Costo adicional	Millones de pesos	759 118	933 033	1 092 947	1 161 533	1 210 217	1 265 143	1 298 784	1 341 767	1 373 332	1 450 843
		Porcentaje PIB	0,39	0,46	0,52	0,53	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	0,53
Línea de Pobreza Extrema	Costo completo	Millones de pesos	2 957 332	3 514 721	4 046 042	4 260 843	4 445 167	4 604 709	4 733 502	4 858 030	4 964 868	5 185 876
		Porcentaje PIB	1,51	1,73	1,92	1,96	1,97	1,98	1,96	1,95	1,92	1,94
	Costo adicional	Millones de pesos	2 607 450	3 129 733	3 621 723	3 824 560	3 988 446	4 143 086	4 257 222	4 378 036	4 476 374	4 692 015
		Porcentaje PIB	1,33	1,54	1,72	1,76	1,77	1,78	1,76	1,75	1,73	1,75
Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	4 435 997	5 272 081	6 069 064	6 391 265	6 667 750	6 907 063	7 100 253	7 287 046	7 447 301	7 778 813
		Porcentaje PIB	2,26	2,60	2,89	2,94	2,96	2,96	2,94	2,92	2,88	2,91
	Costo adicional	Millones de pesos	4 086 116	4 887 094	5 644 744	5 954 982	6 211 030	6 445 440	6 623 973	6 807 051	6 958 808	7 284 953
		Porcentaje PIB	2,09	2,41	2,69	2,74	2,76	2,77	2,75	2,73	2,69	2,72

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a Cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos autónomos. Posteriormente se considera una ampliación de cobertura progresiva por decil de ingresos autónomos per cápita entre los años 2022 y 2023. Luego, se incrementa por cada veintil de ingresos autónomos hasta completar la universalidad.

^b Sobre la base de proyecciones del PIB para 2021 y 2022 del Ministerio de Hacienda, y considerando posteriormente, de 2023 a 2030, una variación interanual constante de 3,5%. Para las proyecciones del PIB se utilizó como base el PIB de 2019 a precios corrientes de ese año.

El cuadro 10 expone los detalles de este escenario de ampliación de la cobertura, respecto al número de personas y hogares destinatarios, como también al monto total transferido en millones de pesos de 2020 y como porcentaje del PIB proyectado. Un segundo escenario de ampliación gradual de cobertura consiste en un rápido avance en la implementación durante los primeros 3 años, similar al escenario detallado anteriormente. En primer lugar, se pretende incorporar a todos los niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingresos autónomos para el primer año de implementación. Luego, se propone ampliar la cobertura hasta llegar a cubrir a los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al 50% de hogares con menores ingresos autónomos per cápita en 2022, y al 60% en 2023. Posteriormente, la curva de expansión de la cobertura se mantiene estable en los tres primeros quintiles hasta el año 2025, para incorporar después a niños, niñas y adolescentes del séptimo decil de ingresos autónomos y estabilizar dicha cobertura (niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares de los primeros siete deciles de la distribución de ingresos autónomos) entre 2026 y 2028. Para el 2029, se completa la cobertura máxima de los niños, niñas y adolescentes hasta el cuarto quintil de ingresos autónomos de los hogares, equivalente a 89,5% de los niños, niñas y adolescentes. De esta forma, los escenarios de costeo indican una inversión inicial que es de importante cuantía, pero luego se estabiliza en los años en que se incorporan hogares con mayores ingresos a la prestación. Así, se logra incluir a los hogares con mayores necesidades de recibir esta transferencia monetaria y alcanzar una garantía de ingreso seguro durante los primeros tres años de implementación, y para el año 2025, al menos el 76,1% de los niños, niñas y adolescentes ya serían elegibles para recibir la transferencia. El cuadro 11 contiene todos los detalles de este escenario de ampliación de la cobertura, respecto al número de personas y hogares beneficiarios, como también al monto total transferido en millones de pesos de 2020 y como porcentaje del PIB proyectado según cada umbral de referencia. Entre estos se incluye una cuarta opción de prestación creciente en cobertura, pero decreciente en monto, y, por tanto, de corte progresivo para beneficiar con una prestación mayor a los niños, niñas y adolescentes de mayor vulnerabilidad.

En lo que sigue del capítulo, se exponen los resultados detallados de la estimación de costos de una transferencia universal o cuasi-universal para la infancia como prestación complementaria a las ya existentes para cada uno de los escenarios de montos de la prestación que se han estimado, de manera de permitir su mejor análisis y evaluación³⁷. Se selecciona un subconjunto de gráficos para ilustrar aquellas opciones que se consideran más viables de ser examinadas.

³⁷ La visualización de los costos totales de cada una de estas estimaciones se incluye en los cuadros A3 y A4 del anexo.

Cuadro 11
Chile: costo completo y adicional de una transferencia monetaria universal para la infancia en el segundo escenario de ampliación de la cobertura^a, según modalidad y valor de la transferencia (2021-2030)
(En porcentajes del PIB^b, millones de pesos y población)

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Población destinataria			2 524 912	2 974 462	3 399 194	3 394 478	3 384 828	3 694 650	3 668 965	3 639 936	3 872 986	3 842 078
Hogares destinatarios			1 382 757	1 677 585	1 963 332	1 960 608	1 955 034	2 176 535	2 161 404	2 144 302	2 315 230	2 296 754
Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes			50,8	61,7	72,3	72,3	72,3	80,9	80,9	80,9	88,1	88,1
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes			56,4	66,5	76,1	76,1	76,1	83,4	83,4	83,4	89,5	89,5
Transferencia Plana												
25% de la Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	1 346 897	1 586 706	1 813 276	1 810 761	1 805 613	1 970 885	1 957 184	1 941 698	2 066 017	2 049 530
		Porcentaje PIB	0,69	0,78	0,86	0,83	0,8	0,85	0,81	0,78	0,8	0,77
	Costo adicional	Millones de pesos	997 016	1 201 719	1 388 957	1 374 478	1 369 444	1 519 593	1 496 041	1 481 228	1 595 713	1 571 295
		Porcentaje PIB	0,51	0,59	0,66	0,63	0,61	0,65	0,62	0,59	0,62	0,59
Línea de Pobreza Extrema	Costo completo	Millones de pesos	3 591 725	4 231 217	4 835 403	4 828 695	4 814 968	5 255 694	5 219 157	5 177 862	5 509 379	5 465 413
		Porcentaje PIB	1,83	2,08	2,3	2,22	2,14	2,25	2,16	2,07	2,13	2,04
	Costo adicional	Millones de pesos	3 241 844	3 846 229	4 411 084	4 392 412	4 378 799	4 804 402	4 758 014	4 717 392	5 039 075	4 987 178
		Porcentaje PIB	1,66	1,89	2,1	2,02	1,94	2,06	1,97	1,89	1,95	1,86
Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	5 387 588	6 346 825	7 253 105	7 243 042	7 222 452	7 883 541	7 828 736	7 766 793	8 264 069	8 198 120
		Porcentaje PIB	2,75	3,12	3,45	3,33	3,21	3,38	3,25	3,11	3,2	3,07
	Costo adicional	Millones de pesos	5 037 707	5 961 838	6 828 786	6 806 759	6 786 283	7 432 249	7 367 593	7 306 324	7 793 765	7 719 885
		Porcentaje PIB	2,57	2,94	3,25	3,13	3,01	3,19	3,05	2,93	3,02	2,89
Según ingresos de los hogares	Costo completo	Millones de pesos	4 738 717	5 216 088	5 667 256	5 659 393	5 643 305	5 789 621	5 749 373	5 703 882	5 797 098	5 750 836
		Porcentaje PIB	2,42	2,57	2,7	2,6	2,51	2,48	2,38	2,28	2,24	2,15
	Costo adicional	Millones de pesos	4 388 836	4 831 100	5 242 936	5 223 110	5 207 135	5 338 329	5 288 230	5 243 413	5 326 794	5 272 601
		Porcentaje PIB	2,24	2,38	2,49	2,4	2,31	2,29	2,19	2,1	2,06	1,97

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
			Transferencia escalonada									
25% de la Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	1 108 999	1 318 020	1 517 266	1 515 161	1 510 854	1 658 704	1 647 173	1 634 140	1 746 460	1 732 522
		Porcentaje PIB	0,57	0,65	0,72	0,7	0,67	0,71	0,68	0,65	0,68	0,65
	Costo adicional	Millones de pesos	759 118	933 033	1 092 947	1 078 878	1 074 685	1 207 412	1 186 030	1 173 670	1 276 155	1 254 287
		Porcentaje PIB	0,39	0,46	0,52	0,5	0,48	0,52	0,49	0,47	0,49	0,47
Línea de Pobreza Extrema	Costo completo	Millones de pesos	2 957 332	3 514 721	4 046 042	4 040 429	4 028 943	4 423 211	4 392 461	4 357 707	4 657 226	4 620 060
		Porcentaje PIB	1,51	1,73	1,92	1,86	1,79	1,9	1,82	1,75	1,8	1,73
	Costo adicional	Millones de pesos	2 607 450	3 129 733	3 621 723	3 604 146	3 592 774	3 971 918	3 931 318	3 897 237	4 186 921	4 141 825
		Porcentaje PIB	1,33	1,54	1,72	1,66	1,6	1,7	1,63	1,56	1,62	1,55
Línea de Pobreza	Costo completo	Millones de pesos	4 435 997	5 272 081	6 069 064	6 060 644	6 043 414	6 634 816	6 588 692	6 536 561	6 985 838	6 930 090
		Porcentaje PIB	2,26	2,6	2,89	2,79	2,68	2,85	2,73	2,62	2,7	2,59
	Costo adicional	Millones de pesos	4 086 116	4 887 094	5 644 744	5 624 361	5 607 245	6 183 524	6 127 549	6 076 091	6 515 534	6 451 854
		Porcentaje PIB	2,09	2,41	2,69	2,59	2,49	2,65	2,54	2,43	2,52	2,41
Según ingresos de los hogares	Costo completo	Millones de pesos	3 889 131	4 305 335	4 702 215	4 695 691	4 682 342	4 814 529	4 781 058	4 743 230	4 829 847	4 791 304
		Porcentaje PIB	1,99	2,12	2,24	2,16	2,08	2,07	1,98	1,9	1,87	1,79
	Costo adicional	Millones de pesos	3 539 250	3 920 348	4 277 896	4 259 408	4 246 173	4 363 236	4 319 916	4 282 760	4 359 543	4 313 069
		Porcentaje PIB	1,81	1,93	2,03	1,96	1,89	1,87	1,79	1,72	1,69	1,61

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a Cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de distribución de ingresos autónomos con una expansión anual por deciles en 2022 y 2023, para completar los tres primeros quintiles y permanecer sin variaciones hasta el 2025. En 2026 se contempla aumentar la cobertura hasta el séptimo decil y posteriormente realizar una última expansión hasta considerar a niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes hasta el octavo decil de ingresos autónomos, en 2029.

^b Sobre la base de proyecciones del PIB para 2021 y 2022 del Ministerio de Hacienda, y considerando posteriormente, de 2023 a 2030, una variación interanual constante de 3,5%. Para las proyecciones del PIB se utilizó como base el PIB de 2019 a precios corrientes de ese año.

A. Transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia como prestación complementaria

Como indicado en la sección 4, este escenario de implementación refleja el gasto adicional que representaría una transferencia tendiente a cubrir un determinado nivel de ingreso seguro, tanto en una modalidad universal como cuasi-universal. Para ello, se deduce del costo total requerido para alcanzar este umbral de monto, el costo asociado a las transferencias monetarias que han sido consideradas para esta estimación: el Aporte Familiar Permanente (ex Bono Marzo), la Asignación Familiar y el Subsidio Familiar. Se destacan los costos para el período 2021-2025 debido a que concentra el grueso de la expansión de la cobertura bajo cualquier modalidad, por lo que redundará en una significativa inversión pública e importancia macroeconómica de las alternativas de transferencia universal de ingresos para la niñez. Se contempla un costo administrativo equivalente al 5% del valor agregado de la transferencia, para cada año de simulación.

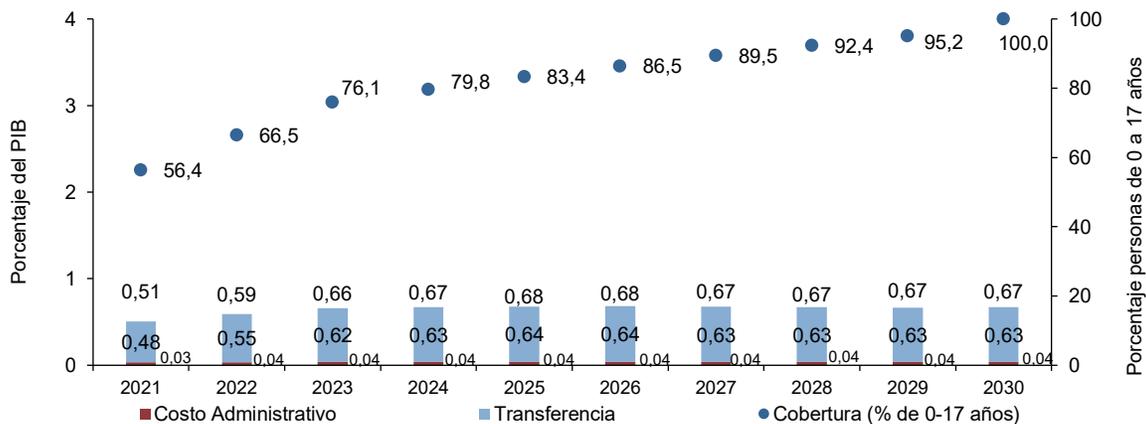
A continuación, se expone el detalle de este ejercicio para el período 2021-2030, para cada umbral y alternativas de prestaciones, incluyéndose en los gráficos el valor asociado al costo administrativo y la transferencia, así como la cobertura de la población de niños, niñas y adolescentes que se alcanzaría. Los cuadros A.3 y A.4 en el anexo brindan una información panorámica de los resultados bajo los distintos escenarios y opciones consideradas, incluyendo información detallada de los diversos costos, incluyendo la de las prestaciones existentes sobre las que se hacen los descuentos respectivos, que comprenderían el análisis de esta modalidad.

1. Monto equivalente al valor del 25% de la línea de pobreza

a) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles y veintiles de ingresos autónomos hasta cobertura universal.

Una transferencia universal plana para la niñez y adolescencia que considere las actuales prestaciones del Subsidio Familiar, Asignación Familiar y Aporte Familiar Permanente, bajo un escenario de variación futura del PIB descrito anteriormente, tendría un costo adicional de entre 0,51% del PIB proyectado en 2021 y 0,68% del PIB proyectado en 2025.

Gráfico 12
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana universal para la infancia equivalente al 25% de la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



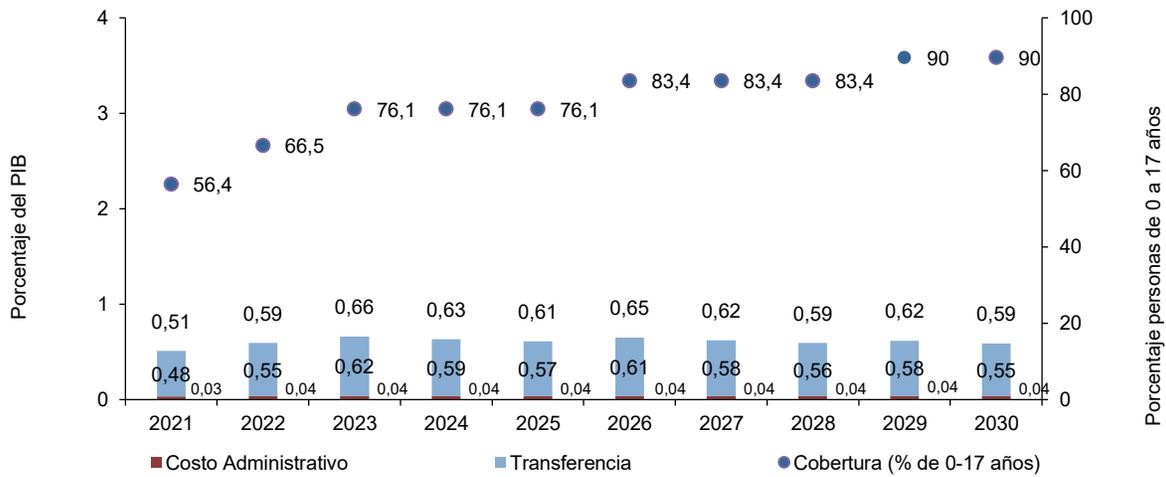
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

Respecto a una transferencia escalonada a partir del segundo niño, niña o adolescente residente en el hogar elegible, las estimaciones iniciales indican una inversión equivalente al 0,39% del PIB proyectado en 2021 hasta el 0,54% del PIB proyectado en 2025. La cobertura universal de esta prestación, de entregarse de manera plana, representaría el 0,67% del PIB, y de forma escalonada, el 0,54% del PIB en 2030.

b) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles de ingresos autónomos hasta cobertura cuasi-universal.

El costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la niñez y adolescencia equivalente al 25% del valor de la línea de pobreza, con una ampliación gradual de la cobertura que sea significativa en los primeros años, fluctuaría entre el 0,51% del PIB proyectado para 2021 y el 0,61% del PIB proyectado en 2025, llegando a un máximo de 0,66% del PIB proyectado en 2023. La cobertura máxima de esta modalidad llegaría al 89,5% de los niños, niñas y adolescentes, con un costo estimado en el 0,59% del PIB proyectado en 2030³⁸. El gráfico 13 presenta los detalles de esta modalidad considerando la desagregación del costo administrativo y la transferencia a ser entregada para todo el período 2021-2030.

Gráfico 13
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la infancia equivalente al 25% de la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)

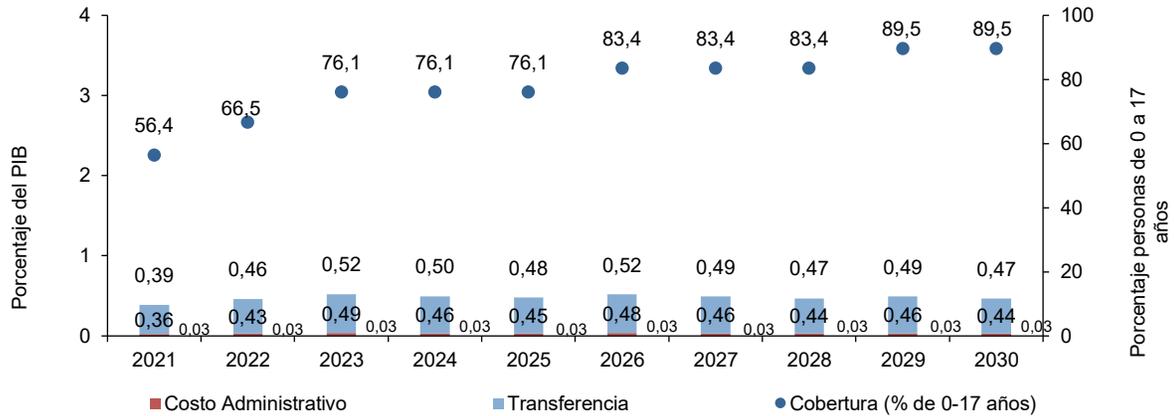


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

En el caso de una transferencia escalonada, en 2025, su costo representaría el 0,48% del PIB. Considerando su costo hacia una cobertura cuasi-universal, esta prestación podría llegar a representar el 0,47% del PIB en 2030. El gráfico 14 presenta la información para toda la serie 2021-2030 de esta variante.

³⁸ La reducción en el costo entre 2025 y 2030 podría atribuirse a la variación en las variables relativas a la proyección poblacional y el PIB proyectado.

Gráfico 14
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal para la infancia equivalente al 25% de la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



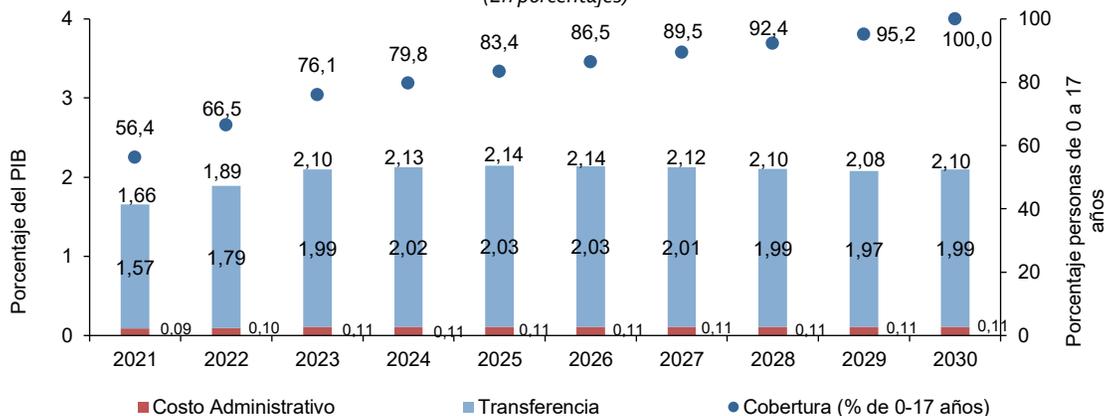
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

2. Monto equivalente al valor de la línea de pobreza extrema

a) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles y veintiles de ingresos autónomos hasta cobertura universal

El costo adicional de transferir una línea de pobreza extrema por persona equivalente a cada niño, niña y adolescente rondaría entre el 1,66% del PIB proyectado en 2021 y el 2,14% del PIB proyectado en 2025. Respecto a una transferencia escalonada a partir del segundo (66% del valor original) y tercer (50% del valor original) niño, niña o adolescente residente en el hogar elegible, las estimaciones iniciales de costo adicional como porcentaje del PIB van desde el 1,33% del PIB proyectado en 2021 hasta el 1,77% del PIB proyectado para el año 2025. Considerando su costo hacia la universalidad, esta prestación podría llegar a representar 1,75% del PIB (transferencia escalonada) y el 2,10% (transferencia plana) del PIB en 2030. El gráfico 15 presenta la información para toda la serie 2021-2030 de la transferencia universal plana de un monto equivalente al valor de la línea de pobreza extrema.

Gráfico 15
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza extrema, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)

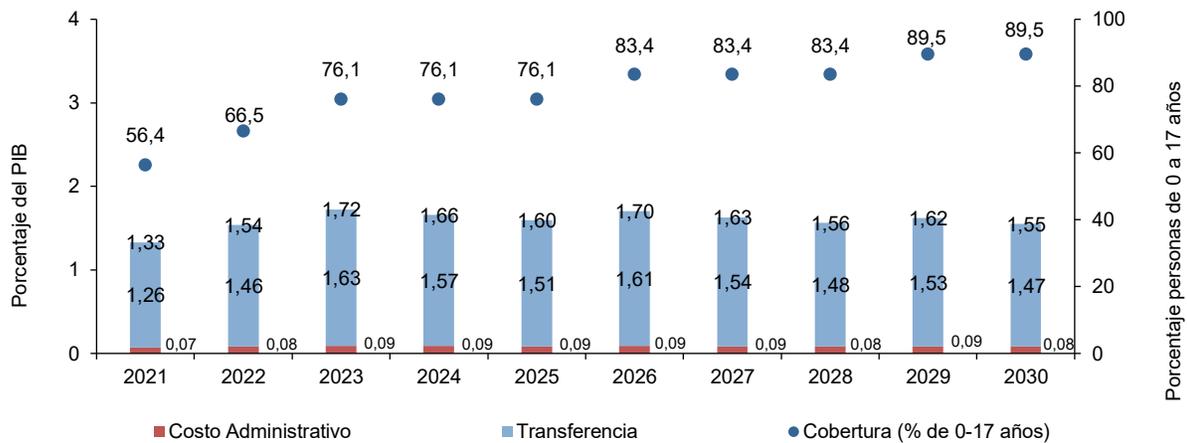


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

b) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles de ingresos autónomos hasta cobertura cuasi-universal

El costo adicional de una transferencia cuasi-universal plana para la niñez con un valor equivalente a la línea de pobreza extrema por persona equivalente, varía entre el 1,66% del PIB proyectado en 2021 y el 1,94% del PIB proyectado en 2025. Considerando su costo hacia una cobertura cuasi-universal (89,5% de los niños, niñas y adolescentes), esta prestación podría llegar a representar el 1,86% del PIB proyectado en 2030. En el caso de una transferencia escalonada como complemento mensual de las prestaciones que se entregan actualmente, su costo sería equivalente al 1,6% del PIB proyectado en 2025. Considerando su costo hasta alcanzar una cobertura máxima de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares de los cuatro primeros quintiles de ingresos, esta prestación podría llegar a representar el 1,55% del PIB proyectado en 2030. El gráfico 16 presenta los detalles del costo de una prestación escalonada a partir del segundo hijo, hija y adolescentes en el hogar, desagregando el costo administrativo y la transferencia a ser entregada para todo el período 2021-2030.

Gráfico 16
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza extrema, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



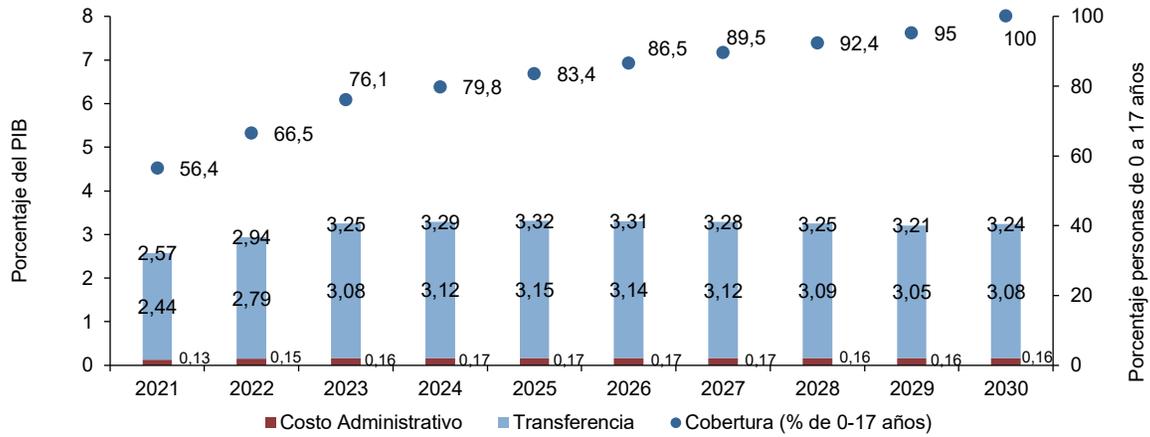
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

3. Monto equivalente al valor de la línea de pobreza por persona equivalente

a) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles y veintiles de ingresos autónomos hasta cobertura universal

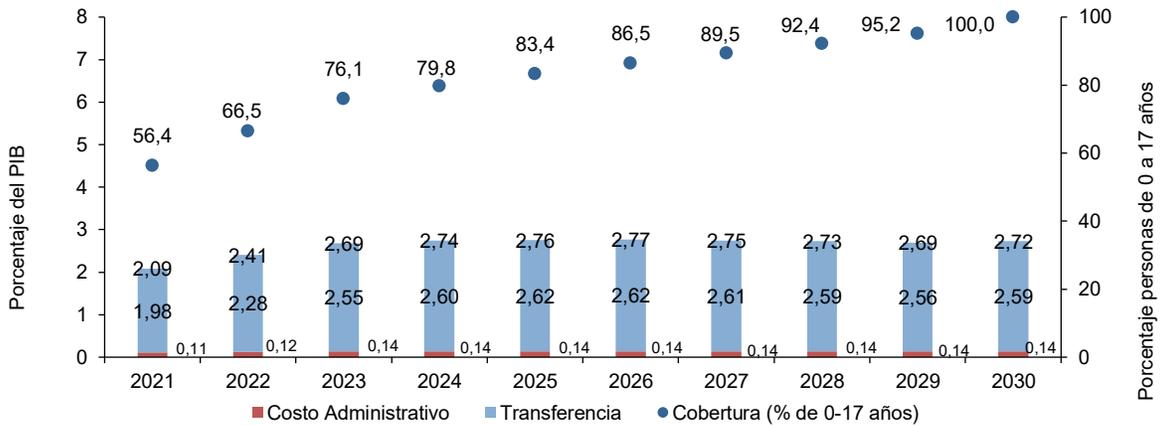
Al transferir un monto equivalente al valor per cápita de la línea de pobreza por persona equivalente para todos los niños, niñas y adolescentes del hogar elegible (transferencia plana), descontando las prestaciones anteriormente mencionadas, los costos adicionales para los primeros cinco años de implementación representan entre el 2,57% del PIB proyectado en 2021 y el 3,32% del PIB proyectado en 2025. El costo adicional de una transferencia escalonada a partir del segundo niño, niña o adolescente residente en el hogar elegible involucra entre el 2,09% del PIB proyectado en 2021 y el 2,76% del PIB proyectado para el año 2025. La cobertura universal de esta prestación representaría el 2,73% del PIB (como transferencia escalonada) y el 3,24% (como transferencia plana) del PIB proyectado en 2030. Los detalles para ambas variantes se pueden observar en los gráficos 17 y 18, respectivamente. En ambos casos se constata el alto valor que esta prestación contemplaría como porcentaje del PIB.

Gráfico 17
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

Gráfico 18
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)

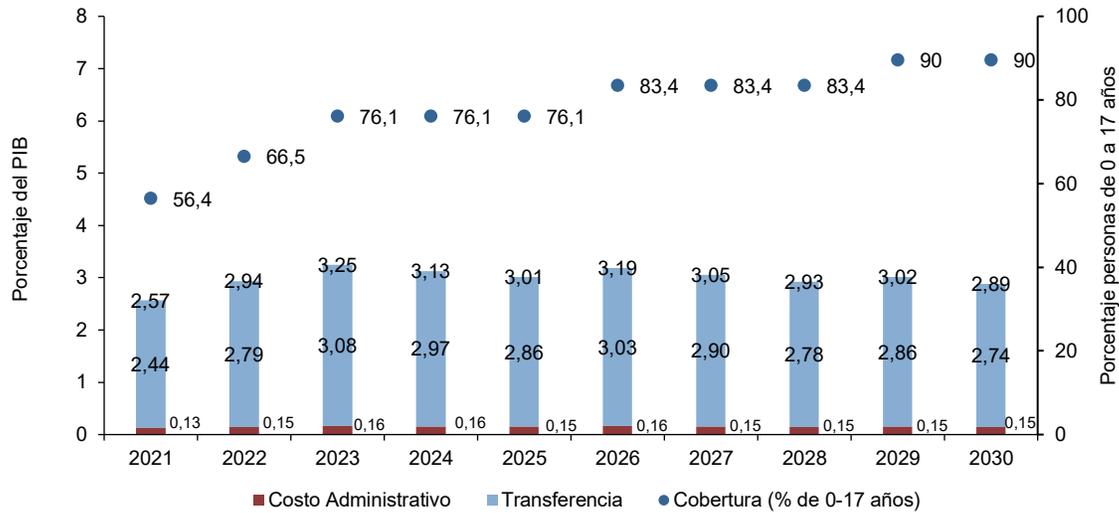


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

b) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles de ingresos autónomos hasta cobertura cuasi-universal

El costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la niñez que cubra las necesidades básicas consideradas en la línea de pobreza por persona equivalente fluctúa entre el 2,57% del PIB proyectado en 2021 y el 3,01% del PIB proyectado en 2025. La mayor cobertura de esta prestación (89,5% de los niños, niñas y adolescentes) representaría el 2,89% del PIB proyectado en 2030. El gráfico 19 presenta los detalles de ésta considerando el costo administrativo y la transferencia a ser entregada para todo el período 2021-2030, así como también el detalle de ampliación de la cobertura de niños, niñas y adolescentes.

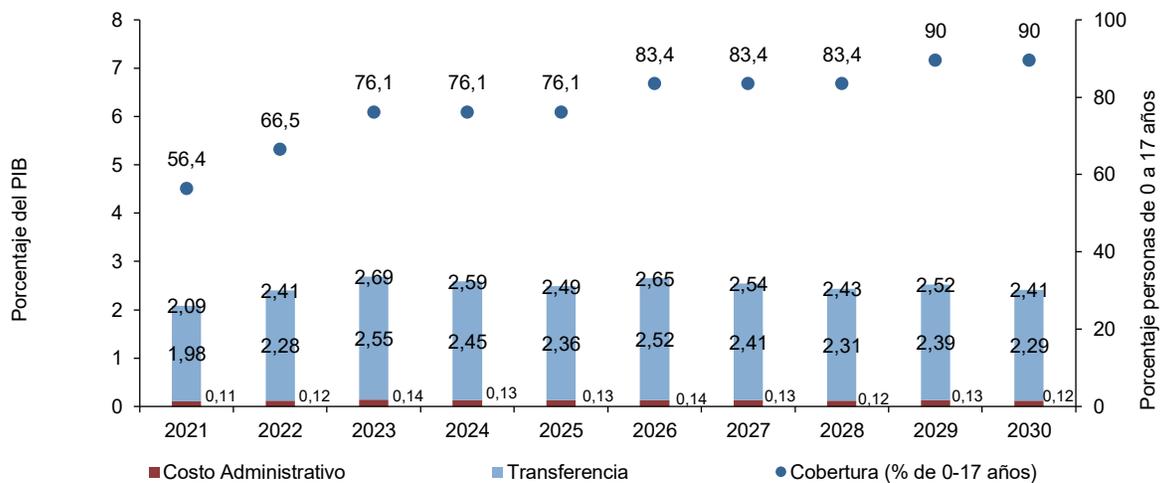
Gráfico 19
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la infancia equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

El costo inicial de una prestación escalonada complementaria se sitúa en un rango entre el 2,09% del PIB proyectado en 2021 y el 2,49% del PIB proyectado en 2025. Considerando su costo hacia una cobertura cuasi-universal, esta prestación podría llegar a representar el 2,41% del PIB proyectado en el año 2030. El gráfico 20 presenta la información para toda la serie 2021-2030 de esta variante.

Gráfico 20
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



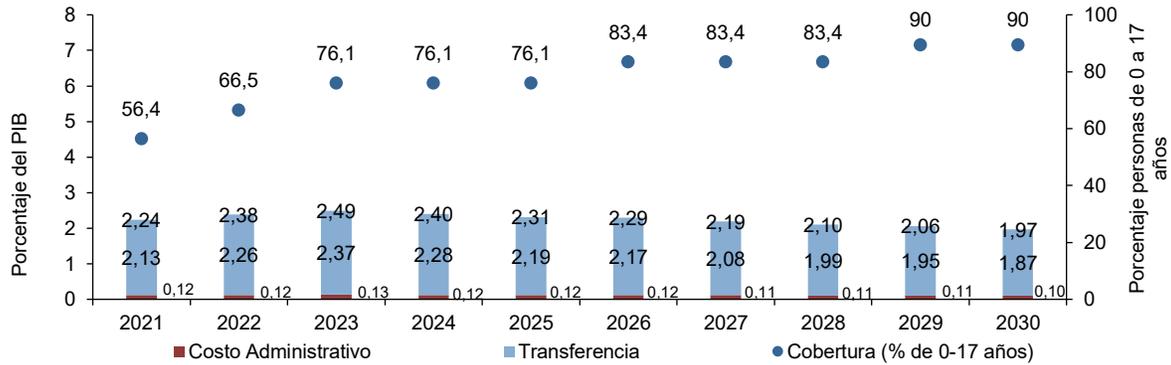
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

4. Prestaciones diferenciadas según niveles de ingresos

a) Incremento anual de la cobertura por quintiles hasta el 40% de hogares vulnerables y expansión por deciles de ingresos autónomos hasta cobertura cuasi-universal

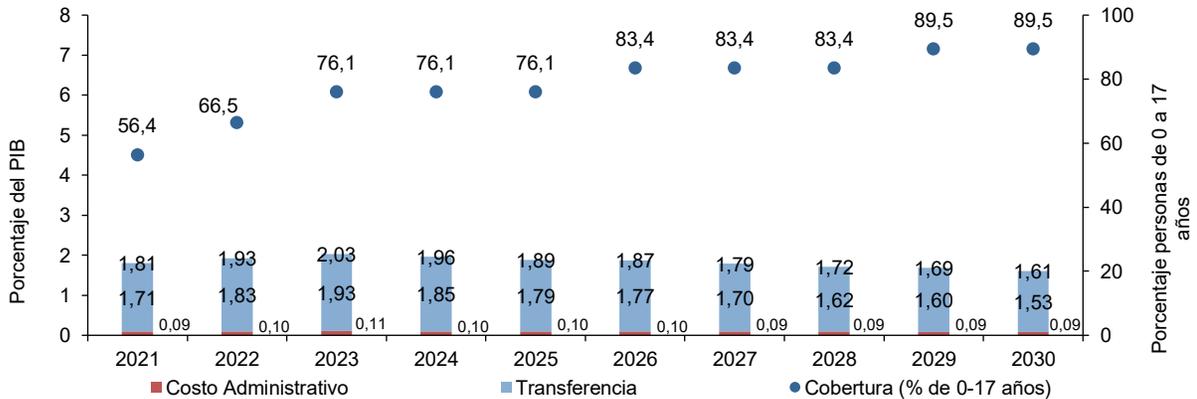
Por otra parte, el costo adicional de una transferencia con montos que varían en función de los niveles de ingresos autónomos de los hogares, cuyos detalles se especificaron en la sección 4.2.3, son levemente menores al costo de la transferencia universal con un monto equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente. En los primeros cinco años de implementación, la cobertura se incrementa desde el 56,4% al 76,1% de los niños, niñas y adolescentes y el costo varía entre el 2,24% del PIB proyectado en 2021 y el 2,31% del PIB proyectado en 2025. Respecto a una transferencia escalonada, las estimaciones iniciales van desde el 1,81% del PIB proyectado en 2021 hasta el 1,89% del PIB proyectado para el año 2025. La cobertura máxima para esta modalidad de prestación (89,5% de los niños, niñas y adolescentes) representaría el 1,61% (como transferencia escalonada) y el 1,97% (como transferencia plana) del PIB proyectado en 2030. Los detalles de los resultados de las simulaciones para ambas variantes hasta el año 2030 se pueden observar en los gráficos 21 y 22.

Gráfico 21
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia plana cuasi-universal para la infancia con montos diferenciados según niveles de ingresos, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

Gráfico 22
Chile: estimación del costo adicional de una transferencia escalonada cuasi-universal para la infancia con montos diferenciados según niveles de ingresos, como porcentaje del PIB (2021-2030)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

B. Eliminación de la brecha de pobreza para el total de hogares y el total de hogares con niños, niñas y adolescentes

Otra posible modalidad de enfocar una prestación tendiente a concretar una garantía de ingreso seguro es estimar la inversión requerida para eliminar la pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza por ingresos. Para ello se calculó cuál sería el monto que permitiría eliminar las brechas de pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes, estimando el costo, como porcentaje del PIB, de completar los ingresos per cápita necesarios para, al menos, igualar el valor de la línea de pobreza per cápita. A partir de una simulación sobre la base de los microdatos de la encuesta CASEN 2017, se estimó el costo de suplir el ingreso por persona promedio para llegar a la línea de pobreza definida según el tamaño del hogar.

El Cuadro 12 entrega los principales resultados de la simulación indicada anteriormente, estableciendo un costo anual, para el primer año, de eliminación de las brechas de pobreza de 1.724.126 millones de pesos, equivalente al 0,88% del PIB. Mientras, el costo para financiar dicha brecha entre hogares sin niños, niñas y adolescentes es de 296.839 millones de pesos, equivalentes al 0,15% del PIB. Lo anterior totaliza un costo total para eliminar dicha brecha de pobreza de 2.020.965 millones de pesos, cifra que equivale al 1,03% del PIB.

Cuadro 12
Chile: estimación del costo del cierre de la brecha de pobreza entre hogares con y sin niños, niñas y adolescentes y total en 2017
(En porcentajes del PIB y millones de pesos de enero de 2020)

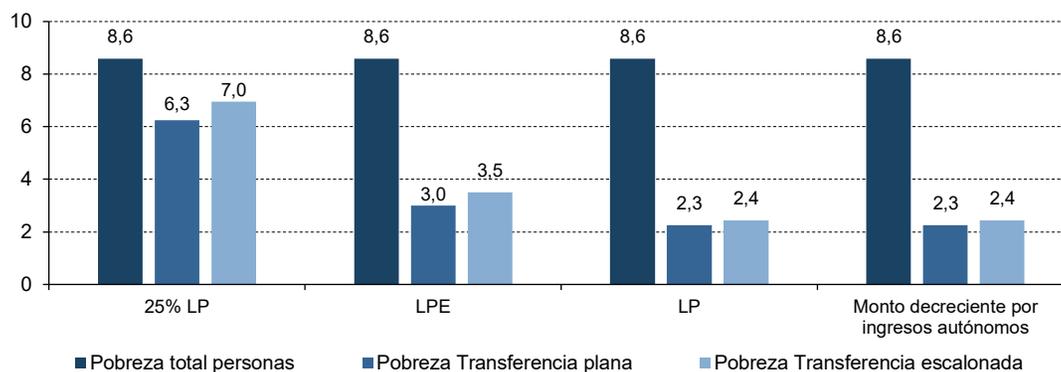
	Sin niños, niñas y adolescentes	Con niños, niñas y adolescentes	Total
Total (millones de pesos)	296 839	1 724 126	2 020 965
Total (% PIB)	0,15	0,88	1,03

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

C. Impacto de la transferencia monetaria universal para la infancia en la reducción de la pobreza y desigualdad

Adicionalmente, se estimaron los efectos de cada una de las modalidades exploradas para una transferencia universal o cuasi-universal para la infancia en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se considera en estos análisis los costos de una prestación complementaria, es decir, aplicando los descuentos de los programas actualmente en implementación. De acuerdo con procesamientos especiales sobre la base de la Encuesta CASEN 2017, es posible establecer dichos impactos para distintos niveles de cobertura, cuyos detalles según cada umbral de montos se explicitan a continuación. Los gráficos 23 y 24 señalan la reducción general de los niveles de pobreza según cada tipo de monto, ya sea para el caso de transferencias planas o escalonadas, ilustrando en la primera barra de cada opción, la tasa actual de pobreza, en el primer caso, en el total de personas, y en el segundo, en niños, niñas y adolescentes, previo a la implementación de la transferencia. En el caso de la pobreza total, comparando la primera barra con las dos siguientes, es posible de afirmar que las mayores reducciones se generarían con una transferencia plana para todos los niños, niñas y adolescentes con montos equivalente a la línea de la pobreza por persona equivalente, o bien, optar por una transferencia cuyo valor es mayor en los hogares pertenecientes a los quintiles o deciles de menores ingresos autónomos con niños, niñas y adolescentes elegibles. Para ambos casos, la pobreza se reduciría en 6,3 y 6,2 puntos porcentuales, según se trate de una transferencia plana o escalonada, respectivamente.

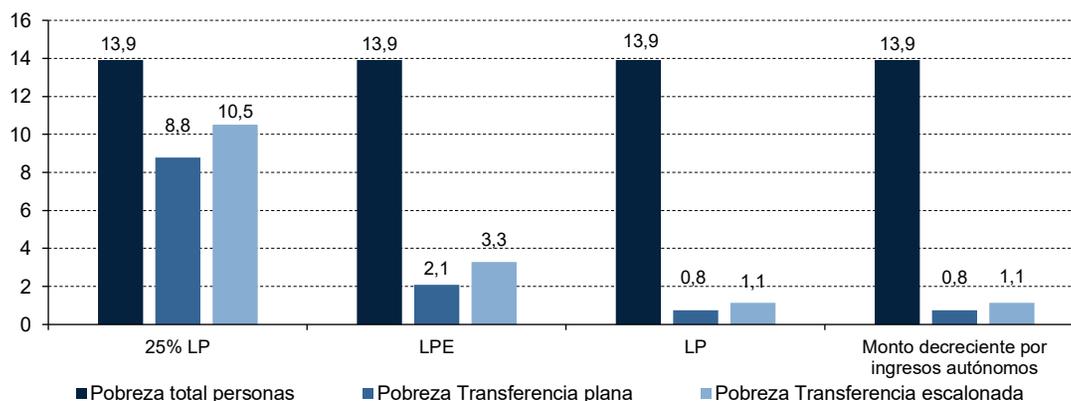
Gráfico 23
Chile: estimación del impacto de una transferencia universal para niños, niñas y adolescentes en la pobreza total, según diversas opciones de montos en 2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

Por último, el gráfico 24 nos indica el impacto de una transferencia complementaria para la infancia en la reducción de la pobreza infantil. A partir de los resultados de la Encuesta CASEN 2017, el nivel de pobreza entre niños, niñas y adolescentes es de 13,9%. Se consigue una mayor reducción en la pobreza al transferir de forma plana o escalonada un umbral equivalente a la línea de pobreza, o bien, adoptando una transferencia cuyo monto se reduzca considerando la pertenencia de los hogares según distintos quintiles o deciles de ingresos autónomos de los hogares. Para ambos montos, se alcanzaría niveles de pobreza de niños, niñas y adolescentes equivalente al 0,8% (plana) y 1,1% (escalonada). No obstante, incluso en la opción que contempla una prestación de menor monto, equivalente al 25% de la línea de pobreza, su reducción llegaría a 5,1 puntos porcentuales, en el caso de una transferencia plana. Ello muestra el mayor impacto que estas transferencias tienen en reducir la pobreza infantil y su potencial contribución a este fin.

Gráfico 24
Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la pobreza de niños, niñas y adolescentes en 2017
(En porcentajes)

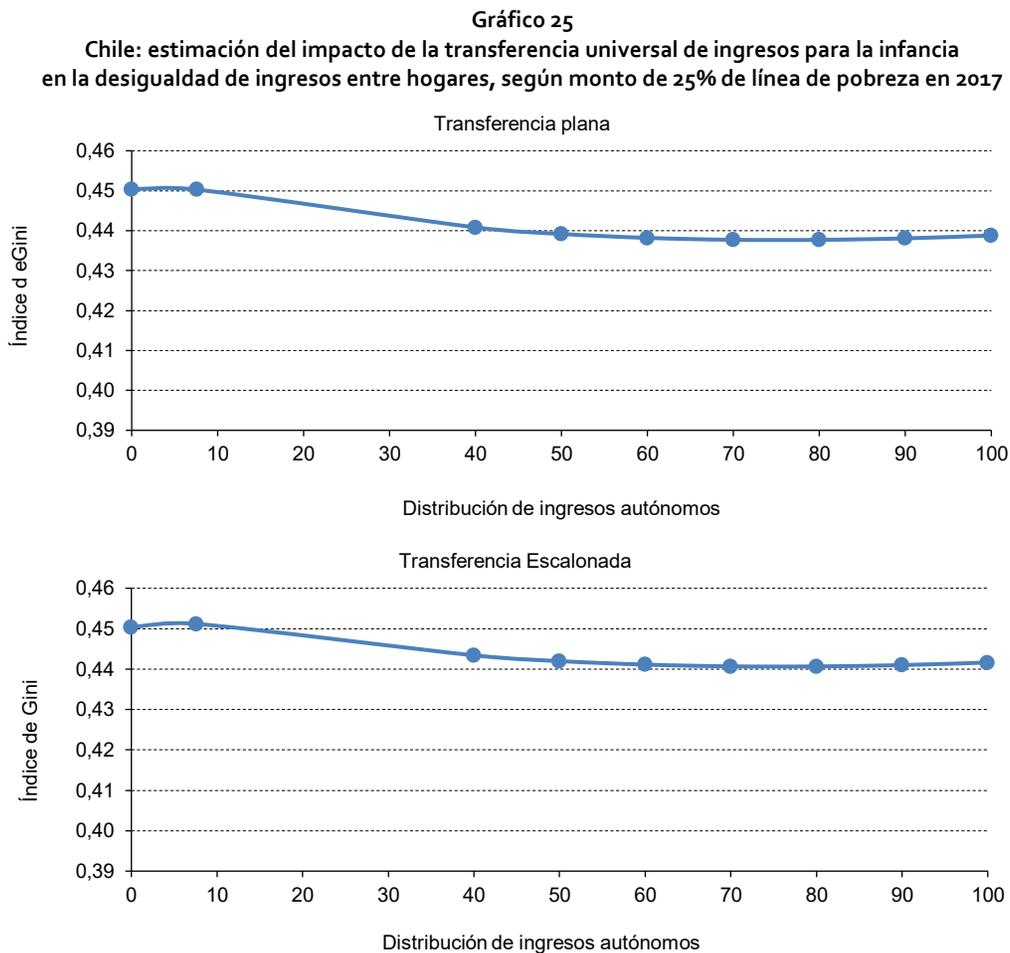


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

1. Monto de transferencia equivalente al valor del 25% de la línea de pobreza por persona equivalente

Los resultados del potencial impacto que tendría una transferencia universal de ingresos, con una cobertura inicial que llegara a los niños, niñas y adolescentes de los hogares en los dos primeros quintiles de ingresos autónomos indican una disminución en la pobreza total de 2,3 y 1,6 puntos porcentuales, según si se trate de una prestación plana o escalonada al interior del hogar. Asimismo, la reducción en la pobreza entre niños, niñas y adolescentes llegarían a los 5,1 y 3,4 puntos porcentuales, en el caso de una transferencia plana y escalonada, respectivamente, al llegar al máximo de cobertura.

Por otra parte, el impacto de esta transferencia en la disminución de la desigualdad durante su primer año de implementación, es decir, al cubrir a los niños, niñas y adolescentes de hogares ubicados en los dos primeros quintiles de ingresos autónomos, se refleja en una reducción en el índice de Gini de 0,007, en el caso de una prestación escalonada, y de 0,01 puntos porcentuales, en el caso de una prestación plana. Ahora bien, al aumentar la cobertura hasta el cuarto quintil, el índice de Gini disminuye en 0,013 (prestación plana) y 0,01 (prestación escalonada) puntos porcentuales. Si bien se trata de un impacto mayor que en el caso de la cobertura inicial, sigue siendo una disminución no muy significativa. Al alcanzar la cobertura universal, el índice de Gini disminuye de forma similar a lo mencionado para los otros casos, alcanzando valores de 0,439 (transferencia plana) y 0,442 (transferencia escalonada), sobre un Gini original de 0,45. La tendencia general del impacto de esta transferencia en la disminución del Gini según distintas opciones de cobertura, se observa en el siguiente gráfico.



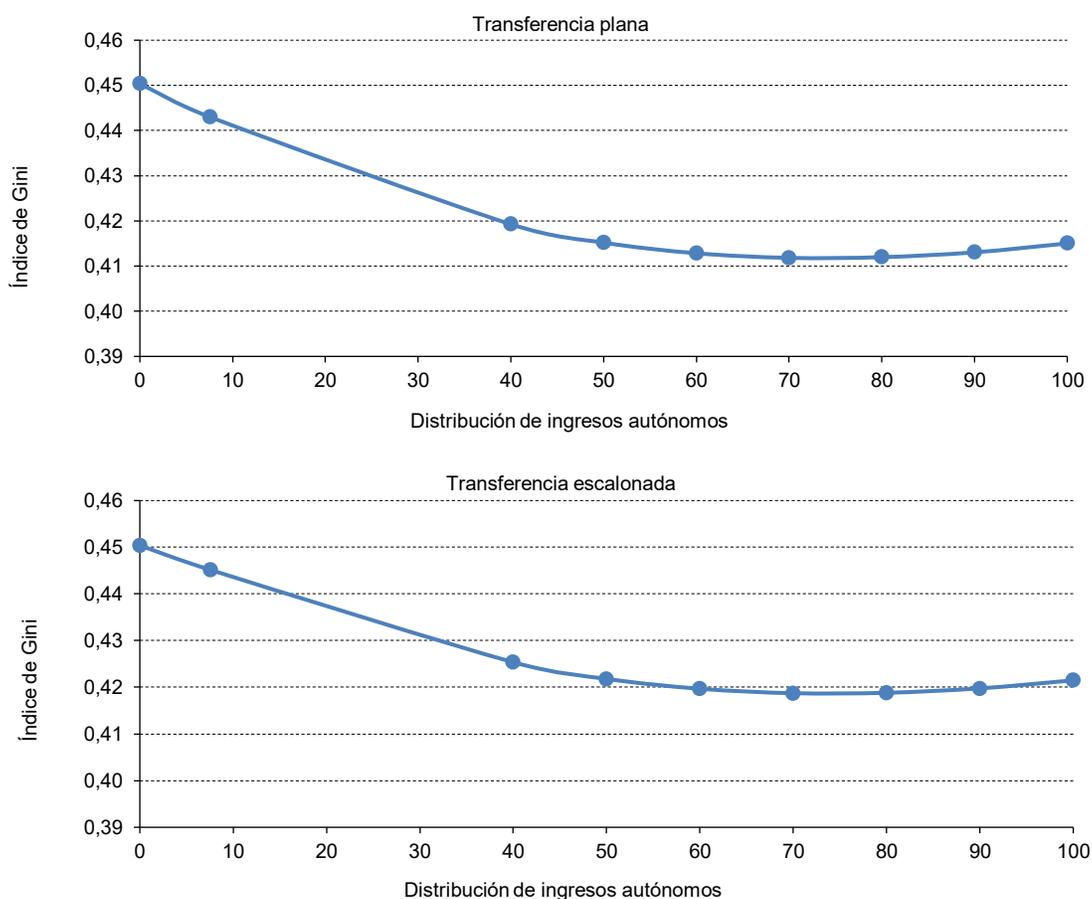
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

2. Monto de transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema por persona equivalente

Al simular el impacto de una transferencia de ingresos para niños, niñas y adolescentes que llegue a la línea de pobreza extrema por persona equivalente, la pobreza total se reduciría en 5,6 y 5,1 puntos porcentuales, según si se trate de una prestación plana o escalonada. La pobreza entre niños, niñas y adolescentes se reduciría en 11,8 y 10,6 puntos porcentuales, respectivamente.

Por otra parte, el impacto de una transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema por persona equivalente tiene un impacto considerable en la desigualdad de ingresos. Al considerar una cobertura de los niños, niñas y adolescentes en el 40% de los hogares más pobres, se observa una disminución del Gini que fluctúa entre 0,025 (prestación escalonada) y 0,031 (prestación plana) puntos porcentuales. Al incrementar la cobertura hasta el cuarto quintil (80% de los hogares), el índice de Gini disminuye en 0,038 (prestación plana) y 0,032 (prestación escalonada) puntos porcentuales. Con una cobertura universal, se estima una disminución del índice de Gini original de 0,45 hasta valores de 0,415 (transferencia plana) y 0,421 (transferencia escalonada). La tendencia general del impacto de esta transferencia en la disminución del Gini según distintas opciones de cobertura se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 26
Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la desigualdad de ingresos entre hogares, según monto de línea de pobreza extrema

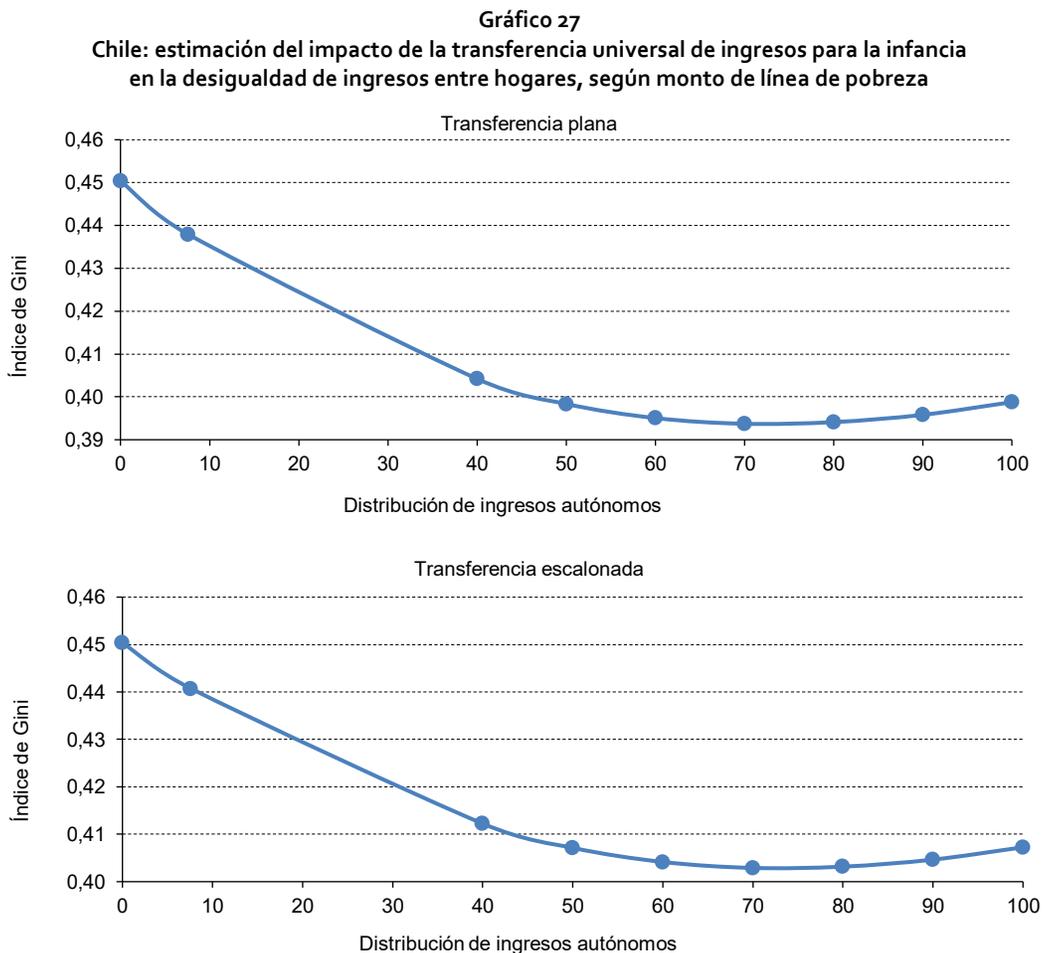


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

3. Monto de transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza por persona equivalente

En el caso de una transferencia con un monto equivalente a una línea de pobreza por persona equivalente, el impacto en reducción de la pobreza es significativo hasta llegar a niveles muy cercanos a la erradicación de la pobreza infantil. Al simular el efecto de una transferencia con una cobertura de niños, niñas y adolescentes en hogares hasta el quinto quintil de ingresos autónomos, la reducción en la pobreza total llegaría a 6,3 y 6,2 puntos porcentuales, según se trate de una transferencia plana o escalonada. Asimismo, la reducción en la pobreza entre niños, niñas y adolescentes sería de 13,1 y 12,8 puntos porcentuales, respectivamente.

Si se opta por realizar una transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza por persona equivalente y se llega a una cobertura inicial del total de niños, niñas y adolescentes pertenecientes al 40% de los hogares más pobres, se observa una reducción del índice de Gini de 0,046 y 0,038 puntos porcentuales, según sea el caso de una prestación plana o escalonada. En el caso de que se llegue a una cobertura del 80% de los hogares, la disminución del Gini fluctúa entre 0,047 (prestación escalonada) y 0,056 (prestación plana) puntos porcentuales. Por otra parte, en el caso de una cobertura universal de una transferencia para la niñez equivalente a la línea de pobreza por persona equivalente, el índice de Gini disminuye desde 0,45 hasta valores de 0,399 (transferencia plana) y 0,407 (transferencia escalonada). La tendencia general del impacto de esta transferencia en la disminución del Gini según distintas opciones de cobertura se observa en el siguiente gráfico.



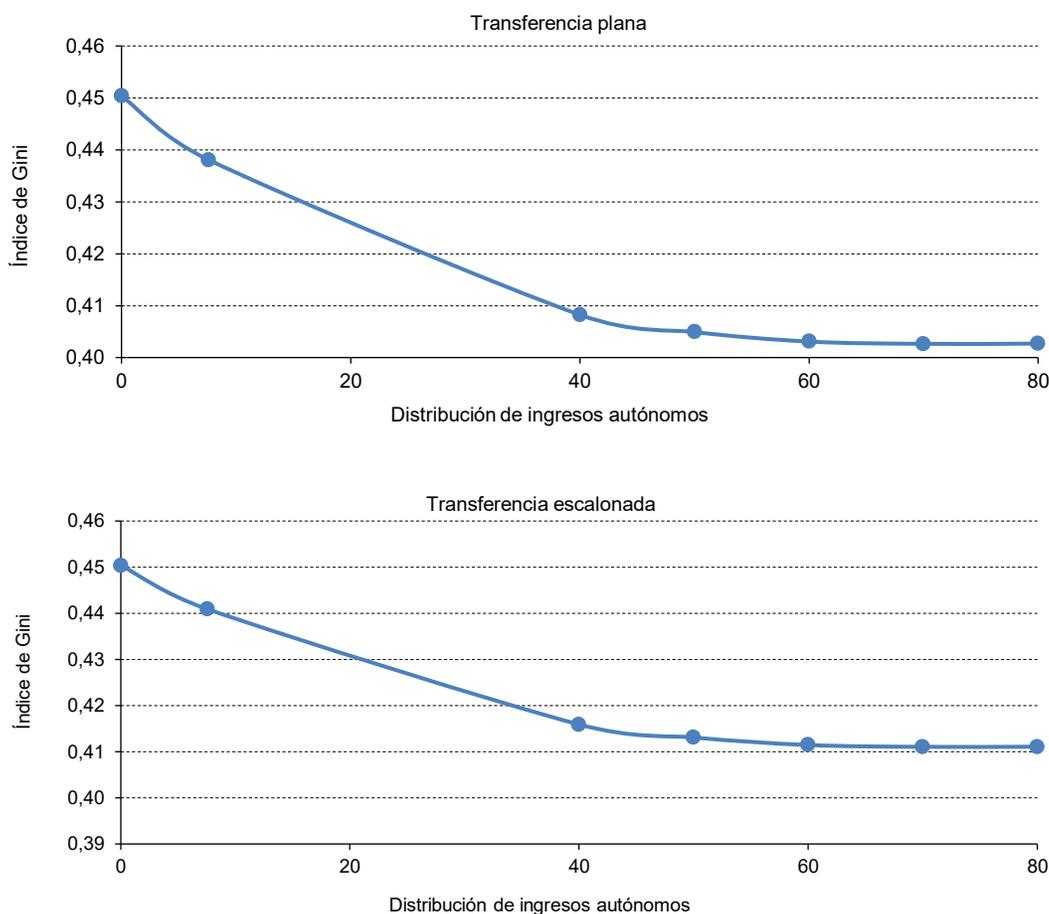
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

4. Montos de transferencias diferenciados según ingresos de los hogares

Asimismo, el estimar el impacto que tiene una transferencia de ingresos con montos diferenciados según los ingresos de los hogares, se puede determinar una reducción de 6,3 y 6,2 puntos porcentuales, según se trate de una transferencia plana o escalonada. En cuanto a la pobreza infantil, la reducción es también marcada, llegando a 13,1 puntos porcentuales, en el caso de una transferencia plana, y 12,8 puntos porcentuales, de una escalonada, llegando a niveles cercanos a la erradicación de la pobreza en niños, niñas y adolescentes.

Al implementar una transferencia con montos decrecientes en función de los ingresos autónomos de los hogares, y con una cobertura inicial de los niños, niñas y adolescentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles, habría una disminución de la desigualdad del orden de los 0,042 puntos porcentuales, en el caso de una transferencia plana, y de 0,034 puntos porcentuales, en el caso de una transferencia escalonada. Al duplicar la cobertura hasta alcanzar a los cuatro primeros quintiles de la distribución de ingresos autónomos, se observa una disminución del Gini de 0,048 (transferencia plana) y 0,039 (transferencia escalonada) puntos. En este caso, el índice de Gini disminuye desde 0,45 hasta valores de 0,403 (transferencia plana) y 0,411 (transferencia escalonada). La tendencia general del impacto de esta transferencia en la disminución del Gini según distintas opciones de cobertura se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 28
Chile: estimación del impacto de la transferencia universal de ingresos para la infancia en la desigualdad de ingresos entre hogares, según monto diferenciado por ingresos de los hogares



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, procesamientos especiales de la Encuesta CASEN 2017.

D. Efectos fiscales de la transferencia de ingresos para la niñez, según el gasto público, gasto social y gasto en protección social

Resulta importante hacer mención sobre la participación que tendrían las distintas opciones de transferencias universales o cuasi-universales de ingresos para la niñez en las diferentes partidas de gasto, ya sea como porcentaje del gasto público, del gasto social total y del gasto en protección social. Dicha información resulta crucial para determinar la modalidad de transferencia y el costo de dicha transferencia en términos de los marcos presupuestarios y del esfuerzo fiscal.

La información de referencia sobre gasto público total, gasto social y gasto en protección social corresponde al último año disponible (2019) al momento de cierre del estudio, en el documento “Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010-2019” de la Dirección de Presupuestos (2020) (datos para el Gobierno Central)³⁹. Para fines de las estimaciones que se incluyen a continuación, el gasto social incluye las partidas de protección del medio ambiente (705), vivienda y servicios comunitarios (706), salud (707), actividades recreativas, cultura y religión (708), educación (709) y protección social (710), mientras el gasto público total suma a las anteriores partidas las vinculadas a servicios públicos generales (701), defensa (702), orden público y seguridad (703) y asuntos económicos (704).

Como muestra el cuadro 13⁴⁰, la proporción que representan las diversas opciones costeadas como porcentaje del gasto público total, gasto social y gasto en protección social varían considerablemente entre sí. Por una parte, una transferencia equivalente al 25% de la línea de pobreza por persona equivalente podría llegar a representar, en régimen en 2030, hasta el 3,5% del gasto público total y el 14,2% del gasto en protección social, ambas estimaciones para el caso de una modalidad de implementación de transferencia monetaria plana y cobertura universal. En el otro extremo, una transferencia equivalente a una línea de pobreza por persona equivalente podría llegar a representar en 2030 al 14,1% del gasto público total y el 56,6% del gasto en protección social, en una modalidad de implementación de transferencia monetaria plana y cobertura universal. Al revisar las opciones de prestaciones escalonadas según el número de niños, niñas y adolescentes en el hogar, la participación en las partidas de gasto disminuiría.

³⁹ Véase [en línea] <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>

⁴⁰ Véase cuadros A.5 y A.6 en anexo para información más detallada.

Cuadro 13
Chile: costo adicional de una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia,
como porcentaje del gasto público, gasto social y gasto en protección social^a, según tipo de transferencia, opciones de monto y cobertura, 2021 y 2030

Tipo de Transferencia	Opciones de montos	Cobertura inicial en 2021			Cobertura final en 2030					
		(niños, niñas y adolescentes en el 40% de hogares de menores ingresos)			Universal (100% de hogares con niños, niñas y adolescentes)			Cuasi-universal (niños, niñas y adolescentes en el 80% de hogares de menores ingresos)		
		Porcentaje gasto Público	Porcentaje gasto social	Porcentaje gasto en protección social	Porcentaje gasto Público	Porcentaje gasto social	Porcentaje gasto en protección social	Porcentaje gasto Público	Porcentaje gasto social	Porcentaje gasto en protección social
Plana (fija por cada niño, niña o adolescente)	25% Línea de Pobreza	2,8	4,0	11,4	3,5	5,0	14,2	3,2	4,5	12,7
	Línea de Pobreza Extrema	7,6	10,7	30,3	9,4	13,3	37,7	8,4	11,9	33,8
	Línea de Pobreza	11,3	16,1	45,5	14,1	20,0	56,6	12,6	17,9	50,7
	Decreciente según ingresos autónomos	10,0	14,1	40,0	--	--	--	8,9	12,6	35,6
Escalonada (decreciente según número de niños, niñas y adolescentes en el hogar)	25% Línea de Pobreza	2,3	3,3	9,4	3,0	4,2	12,0	2,7	3,8	10,7
	Línea de Pobreza Extrema	6,2	8,8	25,0	8,0	11,3	32,1	7,1	10,1	28,6
	Línea de Pobreza	9,3	13,2	37,5	12,0	17,0	48,1	10,7	15,1	42,9
	Decreciente según ingresos autónomos	8,2	11,6	32,8	--	--	--	7,4	10,5	29,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a La información de referencia sobre el gasto público total, gasto social y gasto en protección social corresponde al último año disponible (2019) al momento de elaborar este informe, con fuente en Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010-2019, 2020*, información del Gobierno Central, disponible [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350_doc_pdf.pdf. Se estiman las proporciones en el gasto público suponiendo que este mantiene la participación en el PIB observada para 2019. Véase sección V.D para mayor información.

V. Reflexiones finales

Este informe presenta los resultados de las estimaciones de costos de diversas opciones de implementación de una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia que contribuya a brindar una garantía de ingreso seguro para hogares con niños, niñas y adolescentes en el marco de un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez. Un criterio fundamental es que esta transferencia apunte a garantizar un nivel de vida adecuado a niños, niñas y adolescentes en el país y contribuya a la realización de sus derechos en diversos ámbitos, particularmente frente a los devastadores impactos social producto de la crisis por la pandemia del COVID-19.

Se plantea que la inversión en la infancia es prioritaria desde una óptica de derechos y de desarrollo sostenible, aludiendo a sus importantes réditos en materia de desarrollo social inclusivo, en la economía y la productividad. Asimismo, se indica que una política de esta naturaleza puede ser considerada, especialmente, en momentos en que se comienza a dimensionar la magnitud de los efectos de la actual crisis, y en atención a la triple oportunidad que representa contar con una institucionalidad pública consolidada, con un Registro Social de Hogares con amplia cobertura, la sólida posición fiscal del país y la experiencia acumulada en programas de protección social.

En el informe se plantea que garantizar un ingreso seguro a través de una transferencia de amplia cobertura se justificaría en atención a la extendida situación de vulnerabilidad que afecta a los hogares con niños, niñas y adolescentes en Chile y que ha quedado de manifiesto ante la actual crisis, incrementando factores de riesgos que pueden interrumpir sus trayectorias de desarrollo integral, incluyendo la inseguridad alimentaria, la reducción de los ingresos de los hogares y los ajustes que ello puede representar en los niveles de vida de niños, niñas y adolescentes, entre otros elementos. Una prestación de esta naturaleza permitiría aportar a garantizar, como mínimo, el consumo de bienes alimentarios básicos. Dependiendo de las opciones de monto que pudieran ser garantizadas, esta prestación podría contribuir a brindar certezas básicas para sustentar niveles de vida adecuados en la infancia.

Los escenarios explorados en sus diversas opciones representan distintos niveles de inversión y es relevante que la evaluación de su factibilidad contemple tanto la garantía de derechos y ampliación

de cobertura respecto de las prestaciones que actualmente están en implementación en el país, con base en criterios de sostenibilidad fiscal y también bajo la lógica de avanzar hacia la construcción de un sistema integrado de prestaciones monetarias para familias con niños, niñas y adolescentes en el marco de un Piso de Protección Social sensible a los Derechos de la Niñez.

Respecto a las opciones de ampliación de la cobertura, la principal diferencia es la velocidad de mediano plazo para avanzar en una cobertura universal o cuasi-universal de la población, mientras que la principal semejanza es una rápida inclusión de hogares vulnerables durante los primeros años de implementación. Las opciones exploradas conllevan diferencias significativas en los montos requeridos para iniciar la implementación de la transferencia universal o cuasi-universal para la niñez, debiendo hacerse una evaluación respecto a una rápida cobertura versus los recursos necesarios para mantener altos niveles de acceso posterior al inicio más rápido de la transferencia. Dicha modalidad expansiva durante los primeros años de implementación podría contribuir a paliar los efectos que pueden verse en el bienestar de la infancia producto de las medidas sanitarias y de confinamiento obligatorio ante la pandemia del COVID-19.

Si bien el volumen de recursos requeridos para implementar esta garantía son importantes, especialmente en el caso de transferencias que podrían tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza infantil y la desigualdad, debe considerarse la experiencia que ha recorrido Chile en 2020 y 2021, tras la puesta en marcha de diversas medidas para hacer frente a la emergencia ante los impactos de la pandemia en curso. Considerando únicamente a cinco de estas medidas, su costo fiscal habría ascendido a 1,83% del PIB (CEPAL, 2021b), es decir cercano a la inversión requerida durante el primer año de implementación de alguna de las opciones revisadas, incluyendo una prestación equivalente a una línea de pobreza extrema, o bien, una prestación decreciente según el nivel de ingresos autónomos de los hogares. De esta forma, el costo adicional de una prestación equivalente al 25% de la línea de pobreza por persona equivalente, valor que permitiría acercarse al de una canasta básica alimentaria, tendría un costo anual de 0,39% del PIB proyectado en 2021 para lograr una cobertura equivalente al total de niños, niñas y adolescentes en los dos primeros quintiles de ingresos per cápita. Una entrega de esta prestación que llegara al total de niños, niñas y adolescentes de los hogares en los cuatro primeros quintiles de ingresos autónomos, es decir, a 3.247.811 niños, niñas y adolescentes, equivalentes al 89,5% del total de esta población en el país proyectada para 2030, implicaría una carga fiscal cercana al 0,47% del PIB proyectado para ese año de implementarse de manera escalonada. Este costo representaría el 10,7% del gasto en protección social, y el 2,7% del gasto público total proyectado para ese año. Si esta transferencia se entregara de manera universal y plana por cada niño, niña y adolescente en el país, es decir, a 4.291.274 niños, niñas y adolescentes, su costo ascendería a 0,51% del PIB, equivalente al 11,4% del gasto en protección social y a 2,8% del gasto público total proyectado en 2030. Mientras, una transferencia de monto variable, progresiva según el nivel de ingresos autónomos y bajo una modalidad escalonada de provisión, que llegara a cubrir progresivamente en 2030 al total de niños, niñas y adolescentes pertenecientes al 80% de los hogares más pobres del país, podría llegar a representar un 1,61% del PIB proyectado en 2030.

Cabe destacar que, como indica la evidencia, una transferencia universal para la infancia debe planificarse en el marco de un sistema universal, integral y sostenible de protección social y en interacción con otras prestaciones de este sistema y de la política sectorial, redundando en la mayor efectividad de la política social para la infancia (CEPAL/UNICEF, 2020; OIT/UNICEF, 2019; UNICEF/CEPAL, 2020). Ello es coincidente con el planteamiento de pisos de protección social. En este sentido, si bien este análisis se centra en la estimación de costos de una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para la infancia, es deseable avanzar en el análisis de otras prestaciones sectoriales para el bienestar de la niñez y la adolescencia, como las propuestas por Vínculo Consultores (2020a). Ello requeriría un análisis detallado de aspectos como los criterios de selección, las unidades de análisis e intervención, las características de la prestación y otros aspectos relevantes para la

implementación de las prestaciones priorizadas, en consonancia con las coberturas proyectadas. Lo anterior demandaría estudios sectoriales específicos —por ejemplo, en el caso de una política de salud mental para niños, niñas y adolescentes—, así como probablemente instancias de diálogo intersectorial y con la sociedad civil organizada en estos ámbitos, de manera congruente con un enfoque de derechos en las políticas sociales. Asimismo, sería posible avanzar en el análisis de los encadenamientos clave entre transferencias monetarias y acceso a otras prestaciones y servicios a lo largo del ciclo de vida de niñas, niños y adolescentes, donde, por ejemplo, se constatan requerimientos específicos en materia de salud física y mental, nutrición, cuidados adecuados y educación, junto con aquellos más transversales vinculados a la vivienda y los servicios básicos. Además, como indica la Recomendación de la OIT (núm. 2020) sobre los Pisos de Protección Social, es importante que las garantías que se definan en este marco estén sujetas a revisión permanente en cuanto a los criterios de acceso, cobertura y calidad, entre otras dimensiones. En particular, el monto que podrá adoptar esta transferencia monetaria es un ámbito que demanda profunda discusión de manera de avanzar en la precisión de la medida en que permitiría garantizar el ejercicio de determinados derechos en la infancia. Asimismo, la implementación de una prestación tendiente a garantizar un ingreso seguro no debiera ser comprendida en reemplazo del conjunto de instrumentos orientados a brindar acceso a servicios sociales de calidad a niños, niñas y adolescentes, sino como una de carácter complementario.

Finalmente, cabe mencionar que los escenarios explorados tienen incidencia en reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, especialmente para transferencias con valores equivalentes a la línea de pobreza extrema, línea de pobreza y entrega de montos diferenciados según los niveles de ingresos autónomos de los hogares destinatarios.

Una prestación como la que aquí se analiza podría contribuir a brindar una seguridad de ingresos y al ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes en el país, en momentos de particular vulnerabilidad. Una transferencia universal o cuasi-universal permitiría garantizar esta protección para todos los niños, niñas y adolescentes, comprendiendo que la vulnerabilidad a la pobreza es un fenómeno dinámico como la reciente crisis ha mostrado. La universalidad de la prestación o garantía permitiría también fortalecer la cohesión social y el sentimiento de pertenencia (véase OIT/UNICEF, 2019) y eliminar los errores de exclusión que frecuentemente se generan en el diseño de prestaciones focalizadas (Coady y otros, 2004; Bastagli, 2009; ODI/UNICEF, 2020). Los desafíos institucionales para la implementación de esta transferencia serán sin duda significativos y pueden incrementarse al requerirse contar con información actualizada sobre la situación de pobreza y vulnerabilidad de las personas en el caso de una modalidad de prestación progresiva en los montos o tendiente a cerrar las brechas de pobreza en los hogares con niños, niñas y adolescentes en esta situación. La demanda que ello puede constituir para el Registro Social de Hogares es relevante, especialmente, en el caso de querer abordar el cierre de la brecha de pobreza en hogares con niños, niñas y adolescentes en esta situación. No obstante, la experiencia del país en el diseño e implementación de políticas de protección social, así como el fortalecimiento experimentado por el Registro Social de Hogares, especialmente durante el último año, son activos fundamentales y muy valiosos a la hora de pensar en prestaciones con un horizonte de universalidad.

Finalmente, la discusión sobre una garantía de ingreso para niños, niñas y adolescentes puede aportar al debate en curso sobre el fortalecimiento del sistema de protección social frente a la crisis originada por la pandemia el curso, así como sobre el proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y las metas planteadas por el país en la dimensión de protección social del Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, en particular en lo relativo a la disminución de la pobreza multidimensional y por ingresos de niños, niñas y adolescentes y el aumento de la proporción de hogares con niños, niñas y adolescentes que acceden a un piso de protección social que brinde seguridad en los ingresos y el acceso a servicios sociales, a lo largo del ciclo de vida.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Central de Chile (2020), *Informe de Política Monetaria*, diciembre de 2020, Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Banco Mundial (2008), "*Global financial crisis: responding today, securing tomorrow*", documento presentado en la Cumbre sobre Mercados Financieros y la Economía Mundial, Washington, D.C., 15 de noviembre [en línea] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:21972885~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.
- Bastagli, F. y otros (2016), *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*, Londres: Overseas Development Institute (ODI).
- Bastagli, F. (2009), "From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America", *IPC-IG Working Paper N. 60*.
- Bertranou, F. (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina.
- Black, M. y otros (2016), "Advancing early childhood development: from Science to scale 1. Early childhood coming of age: science through the life course", *Lancet* 2016.
- Britto, P. y otros (2017), "Advancing early childhood development: from Science to scale 2. Nurturing care: promoting early childhood development", *Lancet* 2017, 389: 91-102.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión* (LC/TS.2017/40), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina, *Revista de la CEPAL* No. 134, agosto de 2021, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), El enfoque de derechos en la protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- ____ (2021b), *Panorama Social de América Latina, 2020*, (LC/PUB.2021/2-P), Santiago: Naciones Unidas, 2021.
- ____ (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ____ (2020b), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad". *Informe Especial COVID-19, No 5*, Santiago: Naciones Unidas.
- ____ (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P), Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ____ (2018), *Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados*, Metodologías de la CEPAL, N°2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago: Naciones Unidas.
- ____ (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago
- ____ (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC. L/4056), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*, Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes. Un imperativo frente a los impactos del COVID-19, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, diciembre, Santiago.
- Coady, D., M. Grosh y J. Hoddinott (2004), *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC, World Bank.
- Cohen, E. y R. Martínez (2003), *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, Santiago: CEPAL.
- Díaz Langou, G., J. Florito y M.Karczmarczyk (2020), *Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes*, Buenos Aires: CIPPEC.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2020), Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010-2019, disponible [en línea] <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html>.
- Durán-Valverde, F. y otros (2019), *Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: Global estimates and strategies for developing countries*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Escobar, A. y M. de la Rocha (2009), *Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progres-Oportunidades*. En S. Razavi (Ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards "Embedded Liberalism"?* Nueva York: Routledge.
- Escobar, A., y M. González, M. (2009), "Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progres-Oportunidades". En S. Razavi (Ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards "Embedded Liberalism"?*, Nueva York: Routledge.
- ____ (2002), *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos: localidades de 2500 a 5000 habitantes, 2001*". Evaluación Progres/Oportunidades, Guadalajara: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores.
- Evans, M., A. Hidalgo y M. Wang (2018), "Universal child allowances in 14 middle income countries: options for policy and poverty reduction", *Working Paper no. 783*. Luxembourg: LIS Cross-National Data Center.
- European Commission (2019), *"First results from the Finnish basic income experiment"*, [en línea] <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20846&langId=en>.
- Fernández, A. y otros (2017), "Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición. Modelo de análisis y estudios pilotos en Chile, el Ecuador y México", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/32), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

- Filgueira, F. y E. Espíndola (2015), *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina*, Serie Políticas Sociales No. 216, (LC/L.3934), Santiago: Naciones Unidas.
- Fiszbein, A. y N.R. Schady (2009), *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*, Washington, DC, World Bank.
- García, A. y otros (2012), *Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*, Informe final, Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social/ Departamento Nacional de Planeación (DPS/DNP).
- Garganta, S. (2019), "Midiendo el efecto distributivo de la Asignación Universal por Hijo en Argentina: efecto directo, indirecto y potenciales mejoras", *Económica*, LXV (1), 17-68.
- Gentilini, U. y otros (eds.) (2020), *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: World Bank.
- Gottret, P. y otros (2009), *Protecting pro-poor health services during financial crises: lessons from experience*, Banco Mundial [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/ProtectingProPoorFC.pdf>.
- Heckman, J. (2012), *Giving Kids a Fair Chance*. MA: MIT Press.
- Kidd, S. y D. Athias (2019), *Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection*. Orpington: Development Pathways and Church of Sweden.
- INE (2018), *VIII Encuesta de Presupuestos Familiares*. Informe de Principales Resultados, Santiago: INE.
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), "Mapa Nutricional 2020", Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, [en línea]: https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2021/03/MapaNutricional2020_.pdf.
- Karanikolos, M. y otros (2013), "Financial crisis, austerity and health in Europe", *The Lancet*, vol. 381, N° 9874, abril.
- Loft, P. y otros (2020), "The introduction of a universal basic income. N°CD00096", *The House of Commons Library*.
- Merz, E. y otros (2019), "Socioeconomic Disparities in Chronic Physiologic Stress Are Associated With Brain Structure in Children", *Biol Psychiatry*, 86 (12): 921-929.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015), *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional*, Santiago: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), Observatorio Social, "Medición de pobreza por ingresos", Encuesta CASEN 2020 en Pandemia, 2021.
- _____ (2020), *Informe Desarrollo Social 2019*, Santiago: Gobierno de Chile.
- _____ (2017), CASEN 2017. Síntesis de resultados. Niñas, niños y adolescentes, Santiago: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia y UNICEF (2017), *3° Encuesta Longitudinal de Primera Infancia*. Resultados, Santiago: Gobierno de Chile.
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York.
- _____ (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York.
- _____ (1989), *Convención sobre los derechos del Niño*, Nueva York: Naciones Unidas.
- _____ (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Noble, K.G. y otros (2015), "Disparidades socioeconómicas en el desarrollo neurocognitivo en los dos primeros años de vida", *Dev. Psuchobiol*, 57 (5): 535-551, 10.1002/dev.21303.
- Nygaard, M. y otros (2019), "The Role of Cash Benefit and In-Kind Benefit Spending for Child Poverty in Times for Austerity: An Analysis of 22 European Countries 2006-2015", *Social Indicators Research* 146:533-552.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2020), "Combating COVID-19's effect on children. Tackling Coronavirus (COVID-19): contributing to a global effort.
- _____ (2019), *Changing the Odds for Vulnerable Children: Building Opportunities and Resilience*, OECD Publishing, Paris, [en línea] <https://doi.org/10.1787/a2e8796c-en>.
- _____ (2009), Impacto de la crisis económica mundial en el trabajo infantil en América Latina y recomendaciones para su mitigación.

- ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Universal child benefits: policy issues and options*, London and New York: Overseas Development Institute and UNICEF.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (núm. 202), Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- _____(2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra: OIT.
- OIT/UNICEF (Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019), *Towards universal social protection for children: achieving SDG 1.3*. ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, Ginebra.
- _____(s/ref), ILO-UNICEF Social Protection Floor Costing Tool.
- Ortiz, I. y otros (2017), *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*. Social Protection Department, Ginebra: International Labour Office (ILO).
- Parker, S (2003), *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Rasella, D. y otros (2013), "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities", *The Lancet*, 382(9886), 57-64.
- Ravallion, M. (2008), "Bailing out the world's poorest", *Policy Research Working Paper, N° 4763*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Robles, C. (2013), "Sistema de protección social en América Latina y el Caribe: Chile", *Documentos de Proyectos (LC/W.11)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Save The Children (2020), *Una base para terminar con la pobreza infantil: cómo pueden contribuir las asignaciones universales por hijo a un futuro más justo, inclusivo y resiliente*, Save The Children International.
- _____(2016), *La pobreza infantil: sus factores y su significado para la infancia en el mundo*.
- Sepúlveda (2014) "De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina", *Serie Políticas Sociales*, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.
- Soares, S., L. Bartholo y R. Guerreiro Osorio (2019), *A proposal for the unification of social protection benefits for children, youth and those vulnerable to poverty*, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Staab, S. (2014), "Protección social para la infancia y adolescencia en Chile", *Serie Políticas Sociales*, No. 180, (LC/L.3661), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Standing, G. (2017), *Basic Income: And How We Can Make It Happen*. London: Pelican Books.
- Tiwari, D. y otros (2016), *Impact of cash transfer programs on food security and nutrition in sub-Saharan Africa: a cross-country analysis*, Global Food Security.
- Tromben, V., S. Cecchini y R. Gilbert (2020), *Estimation du coût des transferts monétaires de la politique nationale de protection et de promotion sociales (PNPPS) (LC/TS.2020/96)* en Haïti, Santiago: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Children in monetary poor households and COVID-19: Technical Note*, Nueva York: UNICEF.
- _____(2019), *UNICEF's Global Social Protection Programme Framework*, USA, NY: UNICEF.
- _____(2012), *Integrated Social Protection Systems. Enhancing Equity for Children*, Nueva York: UNICEF.
- UNICEF/CEPAL (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Nota conceptual sobre piso de protección social sensible a los derechos de la niñez*, Mimeo.
- UNICEF/Save the Children (2019), *Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Argentina*, Nueva York: UNICEF.
- Vínculo Consultores (2020a), *Piso de Protección Social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez Informe Consolidado*. UNICEF Chile, noviembre de 2020, [en línea]: <https://www.unicef.org/chile/media/5446/file/piso%20proteccion%20ook.pdf>.

- _____ (2020b), "Propuesta de diseño de un Piso de Protección Social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez (CLE-94/2019). Informe Final de Consultoría", Santiago, 2020.
- West, S. y otros (s/ref) "*SEED Stockton Economic Empowerment Demonstration. Preliminary analysis: SEED's first year*", [en línea] https://static1.squarespace.com/static/6039d612b17d055cac14070f/t/6050294a1212aa40daf773a/1615866187890/SEED_Preliminary+Analysis-SEEDs+First+Year_Final+Report_Individual+Pages+.pdf.
- Zúñiga, A. (2018), "El ingreso básico como herramienta para subvertir los roles de género y, de paso, salvar el capitalismo", *Revista Hybris*, Vol. 9 (2018).

Anexos

Anexo 1: Sistema de prestaciones familiares en Francia

El sistema de prestaciones familiares en Francia considera un conjunto de prestaciones de diversas características en función de los riesgos sociales que cubre. El siguiente cuadro resume estas prestaciones para el período comprendido entre el 1 de abril de 2020 hasta el 31 de marzo de 2021.

Cuadro A.1
Sistema de prestaciones familiares en Francia

Clase de prestación		Cuantía mensual (en euros)	Porcentaje de la BMAF ^a	Supeditado a nivel de ingresos	Retención por CRDS ^b
Subsidios familiares ^c	Dos hijos	131,95	32	No	Sí
	Tres hijos	301	73	No	Sí
	Por cada hijo adicional	169,07	41	No	Sí
	Mejora para mayores de 14 años ^d	65,98	16	No	Sí
Subsidio a tanto alzado ^c		83,44	20,234	No	Sí
Complemento familiar	Importe básico	171,74	41,65	Sí	Sí
	Importe mejorado	267,63	62,48	Sí	Sí
Subsidio de apoyo familiar (ASF)	Tipo completo	154,63	37,5	No	Sí
	Tipo parcial	115,99	28,13	No	Sí
Subsidio de educación hijo minusválido (AEEH)	Subsidio básico	132,61	32	No	No
	Complemento 1 ^a categoría	99,46	24	No	No
	Complemento 2 ^a categoría	269,36	65	No	No
	mejora para familia con un solo progenitor	53,87	13 %		
	Complemento 3 ^a categoría	381,25	92	No	No
	mejora para familia con un solo progenitor	74,59	18		
	Complemento 4 ^a categoría	590,81	142,57	No	No
	mejora para familia con un solo progenitor	236,21	57		
Complemento 5 ^a categoría	755,08	182,21	No	No	
mejora para familia con un solo progenitor	302,51	73			
Complemento 6 ^a categoría	1 125,29	-	No	No	
mejora para familia con un solo progenitor	443,41	107			
Subsidio diario de presencia parental (denominada AJPP)	Pareja ^e	43,83	10,63	No	Sí
	Persona sola ^e	52,08	12,63	No	Sí
	Complemento para gastos	112,11	27,19	Sí	Sí
Prestación económica para la primera infancia (denominada PAJE)	Prima por nacimiento	947,34	229,75	Sí	Sí
	Prima por adopción	1 894,69	459,50	Sí	Sí
	Subsidio básico ^f				
	Tipo completo	171,74	41,65	Sí	Sí
	Tipo parcial	85,87	20,825	Sí	Sí

Clase de prestación		Cuantía mensual (en euros)	Porcentaje de la BMAF ^a	Supeditado a nivel de ingresos	Retención por CRDS ^b
Complemento por libre elección de actividad (CLCA) y Prestación compartida por educación del hijo (PreParE)	Tipo completo	398,40	96,6	No	Sí
	Tipo parcial (actividad < 50%)	257,55	62,46	No	Sí
	Tipo parcial (actividad > 50% y ≤ 80%)	148,56	36,03	No	Sí
Complemento por libre elección de la modalidad de cuidado de los hijos (CMG) ^g	Empleo directo				
	Si ingresos ≤ 21 087 €	470,23	114,04	Sí	Sí
	Si ingresos entre 21 087 y 46 861 €	296,51	71,91	Sí	Sí
	Si ingresos > 46 861 €	177,88	43,14	No	Sí
	Asociación o empresa				
	Que contrata una cuidadora				
	Si ingresos ≤ 21 087 €	711,57	172,57	Sí	Sí
	Si ingresos entre 21 087 y 46 861 €	592,98	143,81	Sí	Sí
	Si ingresos > 46 861 €	474,39	115,05	No	Sí
	Que contrata una cuidadora a domicilio o recurre a una "micro guardería"				
	Si ingresos ≤ 21 087 €	859,84	208,53	Sí	Sí
	Si ingresos entre 21 087 y 46 861 €	741,21	179,76	Sí	Sí
Si ingresos > 46 861 €	622,63	151	No	Sí	
Subsidio de comienzo de curso (ARS) ^h	Por hijo de 6 a 10 años	369,95	89,72	Sí	Sí
	Por hijo de 11 a 14 años	390,36	94,67	Sí	Sí
	Por hijo de 15 a 18 años	403,88	97,95	Sí	Sí
Ayuda para mudanza	Máximo por 3 hijos	994,56	240	Sí	No
	Por cada hijo adicional	82,88	20	Sí	No

Fuente: Vínculo Consultores (2020b), "Propuesta de diseño de un Piso de Protección Social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez (CLE-94/2019). Informe Final de Consultoría", Santiago, 2020, a partir de Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) "Importes de las Prestaciones familiares", 2019, [en línea] https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/es_a1.html.

^a Base reguladora mensual de los subsidios familiares. Queda fijada por decreto. Se revaloriza a partir del 1 de abril de cada año. Desde el 1 de abril de 2020, asciende a 414,40 €.

^b Contribución para el Reembolso de la Deuda Social.

^c Una modulación del importe de las prestaciones familiares en función de los recursos de la familia, o de la persona que tiene hijos a su cargo, entró en vigor el 1 de julio de 2015. Los importes indicados se refieren a familias cuyos ingresos anuales (año N - 2) son inferiores o iguales 69.309 € (para una familia con 2 hijos), a 75.084 € (para una familia con 3 hijos), a 80.859 € (para una familia con 4 hijos) + 5.775 € por cada hijo adicional (para una familia con más de 4 hijos). Para las familias cuyos ingresos anuales superan estos importes, las prestaciones familiares son divididas por 2 o por 4 según el nivel de ingresos. Sin embargo, un "complemento decreciente" puede ser abonado cuando los ingresos percibidos durante el año civil N - 2 superen por poco el límite de ingresos aplicable a la familia.

^d Para las familias con dos hijos, la mejora no se aplica para el hijo mayor.

^e Importe diario.

^f Para los hijos nacidos o adoptados a partir del 1 de abril de 2018.

^g Para los hijos nacidos o adoptados a partir del 1 de abril de 2014. Los importes señalados se corresponden con la situación de una pareja con un solo hijo menor de 3 años a cargo.

^h Límites máximos aplicables para el inicio de curso escolar 2020: - 25.093 € para 1 hijo- 30.884 € para 2 hijos- 36.675 € para 3 hijos- 42.466 € para 4 hijos. Los ingresos tomados en cuenta son los del año 2018.

Anexo 2: Transferencias monetarias universales para la infancia en países seleccionados

Cuadro A.2
Características de esquemas de transferencias monetarias universales para la infancia en países seleccionados

País	Nombre programa	Descripción	Costo en porcentaje del PIB	Número de destinatarios como proporción de la población infantil
Austria	Familienbeihilfe	Transferencia dirigida a niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años con prolongación hasta los 24 años para quienes acrediten estudios	1,0%	115%
Estonia	Lapsetoetus	Transferencia dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 16 años con prolongación hasta los 19 años para quienes estén en la educación secundaria o en instituciones vocacionales	1,3%	110,1%
Finlandia	Lapsilisälaki	Transferencia dirigida a niños, niñas y adolescentes hasta los 17 años	0,6%	99,1%
Alemania	Kindergeld	Transferencia dirigida a niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años con prolongación hasta los 25 si reportan estar estudiando	1,1%	110,2%
Mongolia	Child Money Programme (CMP) (hasta su reforma en el 2016)	Transferencia dirigida a niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años	1,4%	97,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), Universal child benefits: policy issues and options, London and New York: Overseas Development Institute and UNICEF, 2020.

Anexo 3: Costos desagregados de las opciones para una transferencia monetaria universal o cuasi-universal para niños, niñas y adolescentes

Cuadro A.3

Chile: costos desagregados de una transferencia monetaria universal para la infancia, según modalidad y valor de la transferencia para la primera opción de expansión de cobertura^a (2021-2030)

(En porcentajes de proyección del PIB)^b

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Transferencia plana											
25% Línea de Pobreza	Costo adicional	0,48	0,55	0,62	0,63	0,63	0,64	0,63	0,63	0,62	0,63
	Costo administrativo	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19
	Costo total	0,69	0,78	0,86	0,87	0,88	0,88	0,87	0,87	0,86	0,85
Línea de Pobreza Extrema	Costo adicional	1,57	1,79	1,99	2,02	2,03	2,03	2,01	1,99	1,97	1,99
	Costo administrativo	0,09	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19
	Costo total	1,83	2,08	2,30	2,33	2,35	2,34	2,32	2,30	2,27	2,28
Línea de Pobreza	Costo adicional	2,44	2,79	3,08	3,12	3,15	3,14	3,12	3,09	3,05	3,08
	Costo administrativo	0,13	0,15	0,16	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19	0,18
	Costo total	2,75	3,12	3,45	3,49	3,52	3,51	3,48	3,44	3,40	3,42
Transferencia escalonada											
25% Línea de Pobreza	Costo adicional	0,36	0,43	0,49	0,50	0,50	0,51	0,50	0,50	0,50	0,51
	Costo administrativo	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19
	Costo total	0,57	0,65	0,72	0,73	0,74	0,74	0,74	0,73	0,72	0,73
Línea de Pobreza Extrema	Costo adicional	1,26	1,46	1,63	1,66	1,68	1,68	1,67	1,66	1,64	1,66
	Costo administrativo	0,07	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19	0,18
	Costo total	1,51	1,73	1,92	1,96	1,97	1,98	1,96	1,95	1,92	1,94
Línea de Pobreza	Costo adicional	1,98	2,28	2,55	2,60	2,62	2,62	2,61	2,59	2,56	2,59
	Costo administrativo	0,11	0,12	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19	0,18
	Costo total	2,26	2,60	2,89	2,94	2,96	2,96	2,94	2,92	2,88	2,91

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a Cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos autónomos. Posteriormente se considera una ampliación de cobertura progresiva por decil de ingresos autónomos per cápita entre los años 2022 y 2023. Luego, se incrementa por cada veintil de ingresos autónomos hasta completar la universalidad.

^b Sobre la base de proyecciones del PIB para 2021 y 2022 del Ministerio de Hacienda, y considerando posteriormente, de 2023 a 2030, una variación interanual constante de 3,5%. Para las proyecciones del PIB se utilizó como base el PIB de 2019 a precios corrientes de ese año.

Cuadro A.4
Chile: costos desagregados de una transferencia monetaria cuasi-universal para la infancia en el segundo
escenario de ampliación de la cobertura^a, según modalidad y valor de la transferencia (2021-2030)
(En porcentajes de proyección del PIB)^b

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Transferencia plana											
25%	Costo transferencia	0,48	0,55	0,62	0,59	0,57	0,61	0,58	0,56	0,58	0,55
Línea de Pobreza	Costo administrativo	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	0,69	0,78	0,86	0,83	0,80	0,85	0,81	0,78	0,80	0,77
Línea de Pobreza Extrema	Costo adicional	1,57	1,79	1,99	1,91	1,84	1,95	1,87	1,79	1,85	1,77
	Costo administrativo	0,09	0,10	0,11	0,11	0,10	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	1,83	2,08	2,30	2,22	2,14	2,25	2,16	2,07	2,13	2,04
Línea de Pobreza	Costo adicional	2,44	2,79	3,08	2,97	2,86	3,03	2,90	2,78	2,86	2,74
	Costo administrativo	0,13	0,15	0,16	0,16	0,15	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	2,75	3,12	3,45	3,33	3,21	3,38	3,25	3,11	3,20	3,07
Según ingresos hogares	Costo adicional	2,13	2,26	2,37	2,28	2,19	2,17	2,08	1,99	1,95	1,87
	Costo administrativo	0,12	0,12	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	2,42	2,57	2,70	2,60	2,51	2,48	2,38	2,28	2,24	2,15
Transferencia escalonada											
25%	Costo adicional	0,36	0,43	0,49	0,46	0,45	0,48	0,46	0,44	0,46	0,44
Línea de Pobreza	Costo administrativo	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	0,57	0,65	0,72	0,70	0,67	0,71	0,68	0,65	0,68	0,65
Línea de Pobreza Extrema	Costo adicional	1,26	1,46	1,63	1,57	1,51	1,61	1,54	1,48	1,53	1,47
	Costo administrativo	0,07	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	1,51	1,73	1,92	1,86	1,79	1,90	1,82	1,75	1,80	1,73
Línea de Pobreza	Costo adicional	1,98	2,28	2,55	2,45	2,36	2,52	2,41	2,31	2,39	2,29
	Costo administrativo	0,11	0,12	0,14	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,13	0,12
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	2,26	2,60	2,89	2,79	2,68	2,85	2,73	2,62	2,70	2,59
Según ingresos hogares	Costo adicional	1,71	1,83	1,93	1,85	1,79	1,77	1,70	1,62	1,60	1,53
	Costo administrativo	0,09	0,10	0,11	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09
	Prestaciones existentes	0,18	0,19	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18
	Costo total	1,99	2,12	2,24	2,16	2,08	2,07	1,98	1,90	1,87	1,79

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estimaciones y proyecciones sobre la base de información oficial del país.

^a Cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de distribución de ingresos autónomos con una expansión anual por deciles en 2022 y 2023, para completar los tres primeros quintiles y permanecer sin variaciones hasta el 2025. En 2026 se contempla aumentar la cobertura hasta el séptimo decil y posteriormente realizar una última expansión hasta considerar a niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes hasta el octavo decil de ingresos autónomos, en 2029.

^b Sobre la base de proyecciones del PIB para 2021 y 2022 del Ministerio de Hacienda, y considerando posteriormente, de 2023 a 2030, una variación interanual constante de 3,5%. Para las proyecciones del PIB se utilizó como base el PIB de 2019 a precios corrientes de ese año.

Anexo 4: Transferencia monetaria para niños, niñas y adolescentes con relación a agregados fiscales

Cuadro A.5
Chile: costo adicional de una transferencia monetaria universal para la infancia en el primer escenario de ampliación de la cobertura^a, como porcentaje del gasto público, gasto social y gasto en protección social^b, (2021-2030)
(En porcentajes)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
		Transferencia plana									
25% de Línea de Pobreza	Gasto público	2,8	3,2	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5
	Gasto social	4,0	4,6	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,0	5,0	5,0
	Protección social	11,4	12,9	14,3	14,4	14,5	14,5	14,4	14,2	14,1	14,2
Línea de Pobreza Extrema	Gasto público	7,6	8,6	9,5	9,6	9,7	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4
	Gasto social	10,7	12,2	13,4	13,6	13,7	13,6	13,6	13,4	13,2	13,3
	Protección social	30,3	34,5	38,0	38,5	38,8	38,7	38,4	38,0	37,5	37,7
Línea de Pobreza	Gasto público	11,3	12,9	14,2	14,4	14,5	14,4	14,3	14,2	14,0	14,1
	Gasto social	16,1	18,2	20,1	20,4	20,5	20,5	20,3	20,1	19,9	20,0
	Protección social	45,5	51,7	57,1	57,7	58,2	58,0	57,6	56,9	56,2	56,6
		Transferencia escalonada									
25% de Línea de Pobreza	Gasto público	2,3	2,7	3,0	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0
	Gasto social	3,3	3,8	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2
	Protección social	9,4	10,7	11,9	12,1	12,2	12,3	12,2	12,1	11,9	12,0
Línea de Pobreza Extrema	Gasto público	6,2	7,1	7,9	8,1	8,1	8,1	8,1	8,0	7,9	8,0
	Gasto social	8,8	10,1	11,2	11,4	11,5	11,5	11,5	11,4	11,2	11,3
	Protección social	25,0	28,6	31,8	32,4	32,6	32,7	32,5	32,2	31,8	32,1
Línea de Pobreza	Gasto público	9,3	10,7	11,9	12,1	12,2	12,2	12,1	12,0	11,9	12,0
	Gasto social	13,2	15,2	16,9	17,2	17,3	17,3	17,2	17,0	16,8	17,0
	Protección social	37,5	42,9	47,7	48,6	49,0	49,0	48,7	48,3	47,7	48,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010-2019, 2020*, disponible [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350_doc_pdf.pdf.

^a Cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos autónomos. Posteriormente se considera una ampliación de cobertura progresiva por decil de ingresos autónomos per cápita entre los años 2022 y 2023. Luego, se incrementa por cada veintil de ingresos autónomos hasta completar la universalidad.

^b Estimación sobre la base de la información de referencia sobre el gasto público total, gasto social y gasto en protección social correspondiente al último año disponible (2019) al momento de elaborar el estudio, con fuente en Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2000-2019, 2020*, información del Gobierno Central, disponible [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350_doc_pdf.pdf. Se estiman las proporciones en el gasto público suponiendo que este mantiene la participación en el PIB observada para 2019. Véase sección V.D para mayor información.

Cuadro A.6
Chile: costo adicional de una transferencia monetaria cuasi-universal para la infancia,
en el segundo escenario de ampliación de la cobertura^a, como porcentaje del gasto público,
gasto social y gasto en protección social^b (2021-2030)
(En porcentajes)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>(en porcentajes)</i>		Transferencia plana									
25% de Línea de Pobreza	Gasto público	2,8	3,2	3,6	3,4	3,3	3,5	3,3	3,2	3,3	3,2
	Gasto social	4	4,6	5	4,9	4,7	4,9	4,7	4,5	4,7	4,5
	Protección social	11,4	12,9	14,3	13,8	13,3	14	13,4	12,9	13,2	12,7
Línea de Pobreza Extrema	Gasto público	7,6	8,6	9,5	9,1	8,8	9,3	8,9	8,5	8,8	8,4
	Gasto social	10,7	12,2	13,4	13	12,5	13,2	12,6	12,1	12,5	11,9
	Protección social	30,3	34,5	38	36,7	35,4	37,3	35,8	34,3	35,3	33,8
Línea de Pobreza	Gasto público	11,3	12,9	14,2	13,7	13,2	13,9	13,4	12,8	13,2	12,6
	Gasto social	16,1	18,2	20,1	19,4	18,7	19,8	19	18,2	18,7	17,9
	Protección social	45,5	51,7	57,1	55,1	53	55,9	53,7	51,4	52,9	50,7
Según ingresos de los hogares	Gasto público	10	10,6	11,1	10,7	10,3	10,2	9,8	9,4	9,2	8,9
	Gasto social	14,1	15	15,7	15,2	14,6	14,5	13,9	13,3	13,1	12,6
	Protección social	40	42,5	44,6	43	41,4	41,1	39,4	37,8	37,1	35,6
		Transferencia escalonada									
25% de Línea de Pobreza	Gasto público	2,3	2,7	3	2,9	2,8	2,9	2,8	2,7	2,8	2,7
	Gasto social	3,3	3,8	4,2	4,1	3,9	4,2	4	3,8	3,9	3,8
	Protección social	9,4	10,7	11,9	11,5	11,1	11,8	11,3	10,8	11,2	10,7
Línea de Pobreza Extrema	Gasto público	6,2	7,1	7,9	7,7	7,4	7,8	7,5	7,2	7,4	7,1
	Gasto social	8,8	10,1	11,2	10,8	10,4	11,1	10,6	10,2	10,5	10,1
	Protección social	25	28,6	31,8	30,7	29,6	31,4	30,1	28,9	29,8	28,6
Línea de Pobreza	Gasto público	9,3	10,7	11,9	11,5	11,1	11,7	11,3	10,8	11,1	10,7
	Gasto social	13,2	15,2	16,9	16,3	15,7	16,6	15,9	15,3	15,8	15,1
	Protección social	37,5	42,9	47,7	46,1	44,4	47,1	45,2	43,3	44,7	42,9
Según ingresos de los hogares	Gasto público	8,2	8,7	9,2	8,9	8,6	8,5	8,2	7,8	7,7	7,4
	Gasto social	11,6	12,4	13,1	12,6	12,1	12,1	11,6	11,1	10,9	10,5
	Protección social	32,8	35,1	37	35,7	34,4	34,2	32,8	31,4	30,9	29,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de de Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2010-2019*, 2020, disponible [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350_doc_pdf.pdf.

^a Cobertura inicial de niños, niñas y adolescentes residentes en hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos autónomos. Posteriormente se considera una ampliación de cobertura progresiva por decil de ingresos autónomos per cápita entre los años 2022 y 2023. Luego, se incrementa por cada veintil de ingresos autónomos hasta completar la universalidad.

^b Estimación sobre la base de la información de referencia sobre el gasto público total, gasto social y gasto en protección social correspondiente al último año disponible (2019) al momento de elaborar el estudio, con fuente en Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2000-2019*, 2020, información del Gobierno Central, disponible [en línea] https://www.dipres.gob.cl/598/articles-203350_doc_pdf.pdf. Se estiman las proporciones en el gasto público suponiendo que este mantiene la participación en el PIB observada para 2019. Véase sección V.D para mayor información.

En este documento se presenta un conjunto de estimaciones de costos de diversas opciones para la implementación de una garantía de ingreso seguro para la infancia en Chile, a través de una transferencia monetaria universal o cuasiuniversal, como parte de las prestaciones que podrían conformar un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez en el país. Se explora la potencialidad de su aporte para contribuir a garantizar el derecho a la protección social de esta población, de forma complementaria con otras prestaciones, particularmente frente a las devastadoras consecuencias sociales de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Junto con revisarse los antecedentes normativos y metodológicos relevantes, se analizan los resultados de las estimaciones realizadas y sus potenciales efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

