



Las prestaciones familiares públicas en América Latina

Varinia Tromben
Andrea Podestá



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/suscripciones

Las prestaciones familiares públicas en América Latina

Varinia Tromben
Andrea Podestá



Este documento fue elaborado por Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrea Podestá, Consultora de la CEPAL, en el marco del proyecto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la CEPAL "Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía en América Latina y el Caribe" y bajo la supervisión de Daniela Trucco, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las autoras agradecen la excelente asistencia de investigación de Carlos Kroll y los comentarios y aportes recibidos por muchos colegas de la CEPAL y el UNICEF.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2018/97/Rev.1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.18-01170

Esta publicación debe citarse como: V. Tromben, y A. Podestá, "Las prestaciones familiares públicas en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, 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	7
Introducción	9
I. Antecedentes sobre medición del gasto social en la infancia	13
II. Descripción metodológica.....	19
A. Introducción.....	19
B. La medición del gasto público en prestaciones dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes	21
III. Las transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes	25
A. Las asignaciones familiares de carácter contributivo	26
B. Los pagos por licencias de maternidad, paternidad y parentales o familiares	30
C. Los programas de transferencias condicionadas como transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes.....	36
IV. Las rebajas impositivas destinadas a la infancia y las familias	45
A. Identificación de las principales rebajas tributarias de apoyo a las familias con niños, niñas y adolescentes	45
B. Cuantificación de las rebajas tributarias orientadas a las familias	49
V. Las prestaciones de bienes y servicios dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes	53
A. Identificación de las prestaciones de bienes y servicios.....	53
B. Cuantificación de las prestaciones de bienes y servicios	53
VI. Gasto público total en prestaciones familiares	57
VII. Síntesis y reflexiones finales.....	61
Bibliografía.....	65
Anexo.....	69

Cuadros

Cuadro 1	Definición de gasto social según organismos internacionales	21
Cuadro 2	Principales aspectos metodológicos (población objetivo y categorías de gasto) en la cuantificación del gasto público dirigido a familias con niños y niñas según estudios	23
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (17 países): año de creación y legislación inicial de las asignaciones familiares	27
Cuadro 4	América Latina y el Caribe (17 países): asignaciones familiares relacionadas con el empleo	28
Cuadro 5	América Latina y el Caribe (17 países): licencias por maternidad, paternidad y familiares	32
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (17 países): principales programas de transferencias monetarias condicionadas, 2015	37
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (16 países): montos de las transferencias condicionadas, alrededor de 2014	42
Cuadro 8	América Latina y el Caribe (17 países): medidas de apoyo monetario a través del sistema tributario dirigidas a familias con niños y niñas	47
Cuadro 9	América Latina y el Caribe (7 países): apoyo monetario a través del sistema tributario dirigido a familias con niños y niñas	50
Cuadro A1	Principales aspectos metodológicos de los estudios que miden la inversión pública en infancia en América Latina (14 países)	70
Cuadro A2	América Latina y el Caribe (17 países): descripción de las asignaciones relacionadas con el empleo	71
Cuadro A3	América Latina y el Caribe (17 países): descripción de las licencias familiares	72
Cuadro A4	América Latina y el Caribe (9 países): programas de cuidado infantil, salud y otros destinados exclusivamente a familias con niños y niñas	74

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (14 países): inversión pública en infancia	16
Gráfico 2	Unión Europea, OCDE, Chile y México: gasto público en prestaciones familiares según tipo, 2013	17
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (17 países): duración de la licencia maternal y paternal	31
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (17 países): duración de la licencia por paternidad	34
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (15 países): gasto público por pagos por licencias por maternidad y licencias parentales, alrededor de 2016	35
Gráfico 6	América Latina y el Caribe (16 países): programas de transferencias condicionadas, 2010 y 2015/2016	40
Gráfico 7	América Latina y el Caribe (16 países): inversión pública anual en programas de transferencias condicionadas por persona en hogares destinatarios, alrededor de 2015	41
Gráfico 8	América Latina y el Caribe y OCDE: apoyo monetario para las familias a través del sistema tributario, alrededor de 2015	51
Gráfico 9	Regiones del mundo: ingreso mínimo gravable (nivel de exención) del impuesto a la renta personal, alrededor de 2012-2016	52
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (9 países): prestaciones familiares en bienes y servicios	54

Gráfico 11	América Latina y países de la OCDE: prestaciones familiares dirigidas a las familias con niños y niñas según tipo (no incluye educación primaria ni secundaria), alrededor de 2013-2015.....	57
Gráfico 12	América Latina, Unión Europea y OCDE: prestaciones familiares dirigidas a las familias con niños y niñas según tipo (no incluye educación primaria ni secundaria), alrededor de 2013-2015.....	58
Gráfico 13	América Latina y OCDE: prestaciones familiares por tipo y gasto en educación, alrededor de 2013-2015	59

Resumen

Este estudio tiene como objetivo proveer los elementos metodológicos para cuantificar el gasto público dirigido a la infancia y constituirse en un insumo para la discusión de cómo avanzar hacia asignaciones universales dirigidas a la niñez sin dejar a nadie atrás. Según consigna este documento, el gasto público dirigido a la infancia incluye las transferencias monetarias (asignaciones familiares u otro tipo de transferencias), las transferencias en especie (provisión de bienes y servicios en educación y salud, entre otros) y las rebajas tributarias existentes en los impuestos a la renta de las personas. Para comparar la información con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se sigue la metodología de este organismo.

En el primer capítulo se presentan los antecedentes sobre la medición del gasto social en la infancia, haciendo un repaso sobre la discusión a nivel global y regional de esta y la necesidad de la sostenibilidad de su financiamiento. Luego, en el segundo capítulo se presenta la metodología usada en el Family Database de la OCDE para estimar el gasto público en prestaciones familiares. Según esa metodología, el gasto público en prestaciones familiares incluye las transferencias monetarias y en especie que son exclusivamente para las familias y los niños y niñas. Estos gastos suelen estar relacionados con los costos asociados a la crianza de los hijos o con el apoyo de otros dependientes. En el tercer capítulo se describen y cuantifican los diferentes tipos de transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños. Luego, en el siguiente capítulo se identifican, describen y cuantifican las rebajas tributarias asociadas a las familias con niños y niñas en los países de la región, como exenciones, deducciones, créditos tributarios y otros tratamientos que se dan en el impuesto sobre la renta de las personas. En el capítulo cinco se identifican y cuantifican las prestaciones de bienes y servicios exclusivamente dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes. La información se organizó en cuatro componentes principales: i) cuidado infantil; ii) salud; iii) nutrición y alimentación y iv) otros. Finalmente, los capítulos seis y siete presentan un análisis del gasto público total en prestaciones familiares en América Latina en una perspectiva comparativa con los países de la OCDE y de la Unión Europea.

Los resultados para una muestra de nueve países de la región dan cuenta que el esfuerzo fiscal respecto de las prestaciones familiares (medido como porcentaje del PIB) es menor en América Latina que en los países de la OCDE y todavía más en relación con los países de la Unión Europea. La mayor parte del esfuerzo fiscal en la región se produce en forma de provisión de bienes y servicios, en vez de rebajas tributarias o transferencias monetarias. Queda entonces preguntarse por qué en los países de Europa y de la OCDE son más frecuentes las transferencias monetarias mientras que, en la mayoría de los países de la región, los gobiernos prefieren las transferencias en especie

(provisión de bienes y servicios) y, cuando se opta por transferencias monetarias, estas se ven condicionadas. La cuantificación del gasto público dirigido a la niñez constituye el primer paso hacia la protección de esos recursos ante los vaivenes de la economía; para ello, se requiere de más transparencia de la información fiscal y mayores instancias de participación ciudadana para contribuir a la sostenibilidad de los programas dirigidos a la niñez.

Específicamente, el objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) insta a poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, en tanto que el objetivo 10 postula reducir la desigualdad en y entre los países. En América Latina y el Caribe la desigualdad y la pobreza son rasgos característicos desde las primeras etapas de la vida de las personas. La pobreza en la infancia es especialmente crítica por el mayor nivel de dependencia, la falta de autonomía y la elevada vulnerabilidad de niños y niñas frente a las condiciones económicas y sociales de su entorno y sus familias (CEPAL, 2017a).

Introducción

Tal como señala la CEPAL (2016a) en su penúltimo documento del periodo de sesiones, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa una oportunidad para avanzar hacia compromisos más sólidos en relación con la erradicación de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la construcción de sistemas de protección social universales.

Específicamente, el objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) insta a poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, en tanto que el objetivo 10 postula reducir la desigualdad en y entre los países. En América Latina y el Caribe la desigualdad y la pobreza son rasgos característicos desde las primeras etapas de la vida de las personas. La pobreza en la infancia es especialmente crítica por el mayor nivel de dependencia, la falta de autonomía y la elevada vulnerabilidad de niños y niñas frente a las condiciones económicas y sociales de su entorno y sus familias (CEPAL, 2017a).

En los países de la región se observa que, generalmente, las tasas de pobreza infantil superan a las del resto de la población. Según estimaciones de la CEPAL¹, el 41,3% de niños, niñas y adolescentes vivía en situación de pobreza monetaria en 2016, proporción bastante más elevada que la que afecta a la población adulta (22,3%). En números absolutos, 72 millones 300 mil niños, niñas y adolescentes vivían en condiciones de pobreza monetaria en 2016. La estimación multidimensional de la pobreza infantil en 2012 y para 17 países de la región indicó que 40,1% de niños, niñas y adolescentes vivía en esta situación y 15,6% se encontraba en condiciones de pobreza infantil multidimensional extrema², con graves desigualdades según nivel socioeconómico, género, raza y etnia, edad y territorio.

Rossel, Rico y Filgueira (2015) destacan tres factores que han contribuido a llevar la infancia al centro de la agenda social en América Latina. En primer lugar, la infantilización de la pobreza en la región reflejada en la sobrerrepresentación del segmento infantil en la población que se encuentra en situaciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad social. En segundo lugar, los estudios en neurociencias y en el campo de las ciencias sociales muestran el profundo impacto que tienen las

¹ Estas estimaciones se basan en tabulaciones realizadas por la División de Desarrollo Social sobre la base de las encuestas de hogares de BADEHOG para 18 países de la región.

² En 2010, la CEPAL y UNICEF definieron la pobreza multidimensional infantil como aquella población menor de 18 años que presenta privaciones, al menos moderadas, en el ejercicio de por lo menos uno de sus derechos constitutivos de pobreza infantil: saneamiento, acceso a agua potable, calidad de la vivienda, asistencia al sistema escolar, acceso a medios de información y nutrición adecuada. Si al menos una privación es grave, se los califica en situación de extrema pobreza infantil. Véase CEPAL (2010).

condiciones de partida durante la primera infancia en las posibilidades de desarrollo futuro de las personas. En tercer lugar, el avance del enfoque de derechos ha permitido que los niños, niñas y adolescentes dejen de ser percibidos como entes pasivos dependientes de la familia y pasen a ser considerados sujetos de derechos ante los cuales el Estado es el garante último.

Por otro lado, un estudio realizado por Filgueira y Rossel (2017) muestra que los países con mayores recursos destinados a políticas públicas dirigidas a la infancia presentan menores tasas de pobreza infantil y, en algunos casos, estas son inferiores a las tasas de pobreza de la población total.

Para implementar y financiar más y mejores políticas orientadas a los niños, niñas y adolescentes es necesario movilizar recursos. Si bien luego de las reformas tributarias de las últimas décadas los países de América Latina observaron un aumento en sus ingresos tributarios, aún quedan desafíos pendientes en los niveles recaudados en la mayoría de los países, ya que no son suficientes para financiar las crecientes necesidades de financiamiento para las políticas sociales. Otro desafío lo constituye la estructura tributaria que todavía es muy dependiente de la imposición indirecta, lo que trae aparejados efectos perjudiciales sobre la distribución del ingreso y la desigualdad.

Por último, para avanzar hacia un pacto fiscal por la infancia que incluya la aplicación de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como lo ha planteado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación general N° 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos estos derechos, el gasto público dirigido a la infancia³ debe analizarse y cuantificarse. Esto incluye tanto las transferencias monetarias (por ejemplo, las asignaciones familiares u otro tipo de transferencias en efectivo) como las transferencias en especie (provisión de bienes y servicios en educación y salud, entre otros) y las rebajas tributarias (por ejemplo, los descuentos en las declaraciones del impuesto a la renta cuando existen cargas familiares).

En este contexto, resulta importante analizar y evaluar el impuesto sobre la renta personal con el foco en las medidas tributarias dirigidas a las familias con niños y niñas. Para ello es necesario identificar y, en caso de que existan, cuantificar, las exenciones, deducciones personales, créditos tributarios y otros tratamientos impositivos que se relacionan con la infancia. Aunque estas rebajas tributarias no alcancen los niveles de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), resulta fundamental hacer un relevamiento para los países de la región.

El objetivo del presente estudio es identificar, analizar y estimar las transferencias monetarias y prestaciones de bienes y servicios dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, junto con examinar el tratamiento de la infancia en el impuesto a la renta personal en los países de América Latina⁴. Para la cuantificación de estas políticas se sigue la metodología de *Family Database* de la OCDE de manera tal de contar con información estadística comparable internacionalmente, tanto entre los países de la región como con los de otras partes del mundo. Según esta metodología, el gasto público en prestaciones familiares incluye el apoyo financiero y en especie que es exclusivamente para las familias y los niños y niñas. Estos gastos suelen estar relacionados con los costos asociados a la crianza de los hijos o con el apoyo de otros dependientes. Se espera que este enfoque complemente las estimaciones e investigaciones realizadas desde UNICEF y los países de la región y que sea una herramienta adicional para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

³ La Observación General 19 del Comité de los Derechos del Niño insta a los Estados partes a aplicar los principios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad en cada una de las cuatro etapas del proceso presupuestario (planificación, aprobación, ejecución y seguimiento) para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos del niño.

⁴ En el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. En este estudio se emplean los términos “niño” o “niños” de acuerdo con esta definición, sea cual sea su sexo.

Este documento se estructura de la siguiente forma. Luego de esta introducción, en la sección I se presentan los antecedentes sobre medición del gasto social en la infancia y se muestran algunos resultados de otros estudios realizados en la región. A continuación, en la sección II, se expone brevemente la metodología aplicada junto con una comparación con otros enfoques utilizados en la medición del gasto/inversión en la infancia y de las transferencias hacia las familias con hijos. En la sección III se identifican, analizan y cuantifican los distintos tipos de transferencias monetarias orientadas a la infancia y las familias. Luego, en la sección IV se pone énfasis en el análisis por el lado del sistema tributario; es decir, describe y estima las rebajas en el impuesto sobre la renta personal que están relacionadas con la infancia. Por su parte, en la sección V se cuantifica y analiza la provisión de bienes y servicios dirigidos exclusivamente a las familias con hijos. En la sección VI se analizan las prestaciones familiares en su totalidad para una muestra de países de América Latina en una perspectiva comparativa. Por último, la sección VII contiene algunas reflexiones finales del estudio.

I. Antecedentes sobre medición del gasto social en la infancia

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se fortalece el compromiso de reducción de la pobreza y de la desigualdad en la infancia lo que conlleva una mayor inversión en la infancia, ya que incluye metas y objetivos relacionados con la niñez en diferentes ámbitos como educación, salud, nutrición, protección y desarrollo infantil⁵. Sobre el tema de la inversión en infancia, la Observación General N° 19 del Comité de los Derechos del Niño establece pautas fundamentales sobre presupuesto público para que los países den cumplimiento a las obligaciones contraídas en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Este tratado internacional reconoce los derechos humanos de los niños y las niñas, definidos como personas menores de 18 años. La Convención establece en forma de ley internacional que los Estados Partes deben asegurar que todos los niños y niñas, sin ningún tipo de discriminación, se beneficien de una serie de medidas especiales de protección, cuidado y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente sus personalidades, habilidades y talentos; crezcan en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa (UNICEF, 2006).

Asimismo, a través de las propuestas planteadas a partir del año 2010, la CEPAL posiciona la igualdad como un valor fundamental del desarrollo y como un principio ético irreductible, y ha enfatizado en poner en el centro del debate regional la necesidad de avanzar hacia políticas públicas basadas en un enfoque de derechos que contribuyan a una mayor igualdad social.

El financiamiento de la política social es un factor clave para el logro del desarrollo social inclusivo. Además, tal como lo ha planteado la CEPAL (CEPAL 2016c y 2017a), podría considerarse que la inversión social constituye uno de los medios de implementación más importantes para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), pues de esta dependen los logros en el acceso a servicios básicos como saneamiento, vivienda, educación, salud y sistemas de protección social, ámbitos en que la Agenda 2030 plantea avanzar hacia un acceso garantizado universal. La situación actual en América Latina y el Caribe en cuanto a los niveles de inversión social es heterogénea⁶: al año 2015 y como promedio para América Latina, el gasto social alcanzó un máximo histórico de 14,5% como promedio simple, la mitad del promedio de los

⁵ Vale la pena mencionar sobre este punto que UNICEF ha realizado un ejercicio muy interesante de mapeo de las metas de desarrollo sostenible con los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). El documento se puede consultar [en línea] https://www.unicef.org/agenda2030/files/SDG-CRC_mapping_FINAL.pdf.

⁶ Los datos sobre inversión social en América Latina provienen del Panorama social de América Latina 2016 (CEPAL, 2017a).

países de la OCDE que ese mismo año alcanza 30,9% del PIB. En cuanto a la composición del gasto, protección social, educación y salud son las funciones prioritarias en términos de asignación de recursos en América Latina (5%, 4,6% y 3,4% del PIB, respectivamente). En general, en los países con mayores necesidades se observa menor cobertura de servicios y menos recursos per cápita, y les asignan una menor prioridad fiscal: por ejemplo, la Argentina destina 7,1% del PIB a salud, mientras que Haití le destina apenas 0,8% de su PIB.

La sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales es también un aspecto importante y es necesario hacer hincapié en el hecho que solo una movilización interna de los recursos, a través de la recaudación tributaria, permitirá esa anhelada sostenibilidad. Finalmente, y no menos importante, es la cuestión del comportamiento del gasto social frente al ciclo económico: el goce pleno de los derechos a una educación de calidad y a la salud no debiesen depender del ciclo económico (CEPAL, 2016c y Tromben, 2016); esto es más relevante todavía para la infancia, pues las necesidades de esta etapa de la vida no pueden esperar.

Asimismo, en la CEPAL (2016b) se remarca que la vulneración de derechos durante la infancia puede tener efectos profundos y perdurables para el bienestar y las posibilidades futuras de desarrollo de las personas. La especial vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes se debe a diversos factores; entre ellos, su alto nivel de dependencia de otros (en particular de sus familias) a la hora de asegurar su bienestar y su nivel de desarrollo físico, intelectual y emocional. Esa vulnerabilidad también está vinculada con su invisibilidad como sujetos de derechos y como actores políticos.

De acuerdo con Rico (2014), la Convención sobre los Derechos del Niño implica una transición desde la concepción de los niños y niñas como menores, objetos de tutela, control y asistencialismo o sujetos de políticas en ciertas situaciones irregulares, para pasar a considerarles ciudadanos sujetos de derechos donde el Estado es el garante del ejercicio pleno de esos derechos. Esto implica transitar de la identificación de los niños, niñas y adolescentes como objetos pasivos de programas a sujetos con voz y capacidades propias; como así, también, pasar de acciones focalizadas en algunos grupos especiales o niños cuyas familias tienen ciertas características (pobres, monoparentales, con jefatura femenina u otras) a la realización progresiva y universal de sus derechos económicos, sociales y culturales sin distinciones ni discriminaciones.

Además, las políticas públicas han de tener en cuenta que los niños, niñas y adolescentes pueden pasar por situaciones críticas de riesgo y vulnerabilidad y deben considerar una protección social específica, con un Estado presente de manera activa y permanente que garantice sus derechos. Por ejemplo, la inserción laboral de sus madres y padres (empleo formal, informal o no remunerado, entre otros) condiciona la posibilidad de acceso a licencias pagadas para el cuidado al inicio de vida o ante situaciones de enfermedad, así como de acceso a mecanismos de protección social, como el seguro de salud. Otras vulnerabilidades que se presentan durante esta etapa del ciclo de vida y que tienen efectos en su futuro son la ausencia de preescolarización, el abandono, rezago y bajo rendimiento escolar en la educación primaria y secundaria, como así también situaciones de emancipación temprana (deserción escolar, trabajo adolescente, embarazo en la adolescencia y abandono temprano del hogar de origen) (Rico, 2014).

En este contexto resulta importante resaltar ciertas características propias de la pobreza en la infancia. En un documento de la CEPAL y UNICEF elaborado por Espíndola y otros (2017) se destacan tres particularidades que distinguen la pobreza infantil de la pobreza en la adultez. En primer lugar, los niños y niñas, en particular los más pequeños, son muy dependientes del cuidado de los adultos y permeables a todo lo que ocurre a su alrededor, especialmente en su familia y entorno más cercano. En ese contexto de dependencia, la familia (o entorno directo) juega un rol fundamental en proveer las condiciones de seguridad (entre ellas, las emocionales, económicas y materiales) que requiere el desarrollo infantil. Segundo, para los niños, niñas y adolescentes, la pobreza adquiere un carácter acumulativo y genera una mayor probabilidad de continuar y experimentar pobreza en la adultez. Ello, porque la carencia de una nutrición adecuada, la falta de cuidados en salud o educación, experiencias de violencia y abandono, entre otras, facilitan que la pobreza se extienda a lo largo de toda la vida y se reproduzca intergeneracionalmente. En tercer lugar, como es conocido, vivir la pobreza en esta etapa del ciclo de vida puede tener efectos irreversibles. No es posible revertir los efectos de la malnutrición, recobrar de discapacidades prevenibles o recuperar años de privaciones que disminuyeron las posibilidades de desarrollo físico, social y emocional.

La inversión en la infancia constituye la base para que los países reduzcan la pobreza y alcancen un desarrollo social inclusivo y sostenible, por lo que la consecución de las metas acordadas en la Agenda 2030 depende en gran medida de una inversión eficiente en niñez y adolescencia que contribuya a cerrar las diferentes brechas que existen en y entre los países de la región. Una inversión adecuada y efectiva en esa etapa de la vida tiene importantes efectos hacia el futuro, facilita la movilidad social y mejora el bienestar de las futuras generaciones.

Desde UNICEF (2014 y 2016), se ha apoyado la realización de una serie de mediciones sobre el gasto público dirigido a la niñez (GPdN) en distintos países de América Latina y el Caribe, volviéndose esta una región pionera en la medición de la inversión pública para el cumplimiento de los derechos de la infancia. Si bien estos estudios coinciden en la definición de niñez (personas menores de 18 años) y utilizan como unidad de análisis el programa presupuestario o alguna función presupuestaria, existe una diversidad de criterios respecto del universo de gasto analizado, aunque generalmente se refieren al gasto público social. Algunos estudios consideran el gasto específico (directo, explícito o focalizado) en niñez, mientras que otros analizan también el gasto no específico (indirecto, no explícito o no focalizado). El gasto específico se refiere a los programas cuya población objetivo son exclusivamente los menores de 18 años; en tanto que el no específico incluye el gasto que beneficia no solo a los niños y niñas sino también a otros segmentos de la población. Además, existen diferencias entre las clases de gasto no específico incluidos en cada estudio, ya que se puede distinguir entre gasto indirecto que incorpora la proporción de programas que afectan claramente el bienestar de los niños y niñas pero que son dirigidos a las familias, la mujer u otras personas; y el gasto ampliado (o colectivo) que incluye la proporción del gasto que beneficia a un grupo poblacional más amplio. A su vez, en algunas investigaciones se agrega la proporción del gasto en bienes públicos que beneficia a los niños, niñas y adolescentes. Otra diferencia entre los estudios está dada por la cobertura institucional del nivel de gobierno⁷, que generalmente está condicionada por el grado de desagregación de la información disponible y por la importancia relativa de los gobiernos subnacionales en la ejecución de las políticas dirigidas a la niñez⁸. En el cuadro A1 del anexo se presenta una descripción de las diferencias metodológicas acá mencionadas.

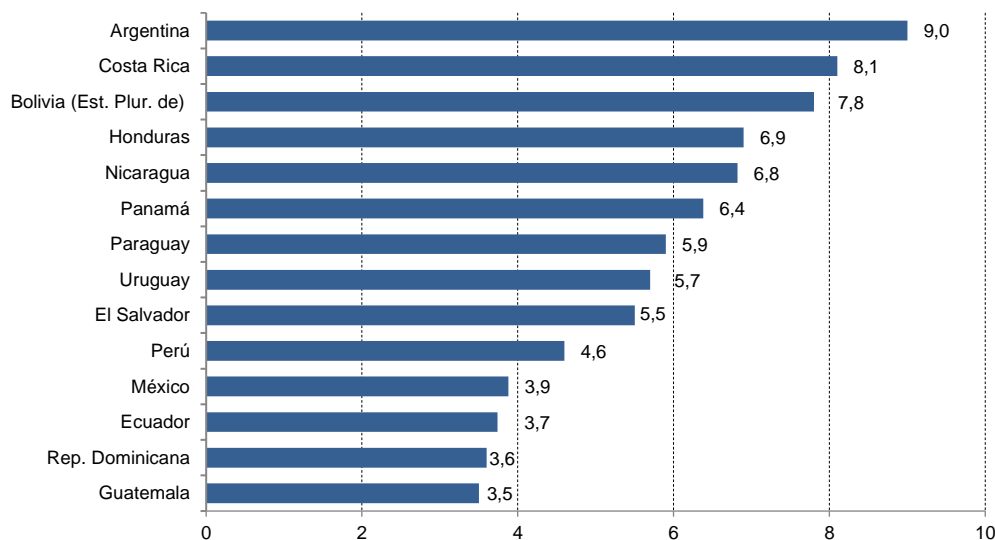
En el gráfico 1 se muestra el nivel de recursos que los países asignan a la niñez y adolescencia. Teniendo cautela con los datos presentados (debido a las diferencias metodológicas y a los años considerados), hay países, como la Argentina y Costa Rica en 2013, para los cuales la inversión pública dirigida a la infancia superó el 8% del PIB mientras que, en otros, como México en 2015, el Ecuador en 2016, la República Dominicana en 2013 y Guatemala en 2017, se ubicó debajo de 4% del PIB.

Aunque estos valores son un indicador del esfuerzo financiero que realizan los países para el cumplimiento de los derechos de las y los niños, un estudio de ICEFI/Plan Internacional (2016) para los países centroamericanos muestra que gastar más no es suficiente si no va acompañado de una mejora de la calidad del gasto. No siempre mayores erogaciones se han traducido en un mayor desarrollo humano para las niñas, niños y adolescentes, debido a que aún persisten bajos logros en áreas como la salud, la educación y la nutrición infantil.

⁷ Existen varios “niveles” de cobertura institucional de gobierno: i) el nivel más pequeño corresponde a la cobertura gobierno central que está constituido por un grupo central de ministerios, secretarías o departamentos que forman una sola unidad institucional; ii) el nivel gobierno general que corresponde al gobierno central más el nivel subnacional (gobiernos estatales, provinciales o regionales, además de los gobiernos locales) y iii) el sector público no financiero que corresponde al gobierno general más las empresas públicas no financieras.

⁸ Para mayor detalle, véase Curcio, Goldschmit y Robba (2012), que contiene una comparación de las metodologías aplicadas y los resultados obtenidos por los principales estudios disponibles en América Latina y el Caribe. En particular, el cuadro 2 del documento citado recopila para cada uno de los estudios de países disponibles en ese momento las diferencias que pueden existir con respecto a la población objetivo (en general corresponde a personas entre 0 y 17 años, pero en los casos del Brasil, Jamaica y el Paraguay también incluyen a las mujeres embarazadas); el nivel de gobierno analizado (en general corresponde a gobierno central pero en los casos de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y el Uruguay también incluyen los gobiernos subnacionales); el universo del gasto analizado (en general se refiere al gasto público social pero en algunos casos también se incluyen los tribunales de justicia para menores además de los centros de detención para menores).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (14 países): inversión pública en infancia
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Hacia una mejor inversión en la infancia en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2016; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)/Plan Internacional, *Centroamérica: Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia. Con base en el comentario general del artículo cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño Período 2007-2013*, 2016; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (MEFP/UNICEF), *Presupuesto público para niñas, niños y adolescentes en Bolivia*, 2017; Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), *Generalidades del Presupuesto General del Estado*, 2015 y M. Colacce, P. Manzi y V. Tenenbaum, “Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 29, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 2017.

Notas: se presentan datos del año 2017 para Guatemala; del año 2016 para el Ecuador y El Salvador; del año 2015 para México, el Perú, el Paraguay, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia; del año 2014 para Panamá y Nicaragua, y del año 2013 para la República Dominicana, el Uruguay, Costa Rica y la Argentina.

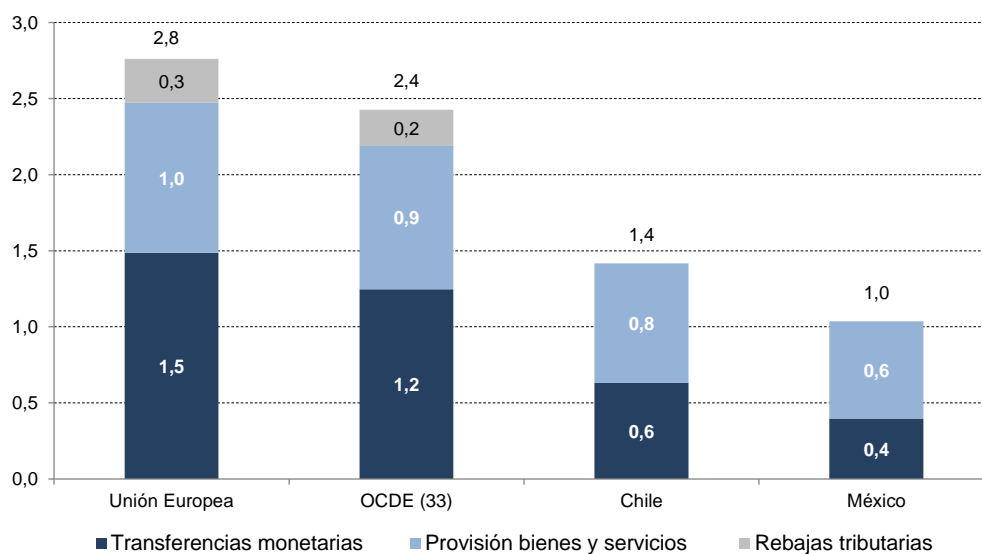
Por otra parte, en un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Alcázar y Sánchez (2016), realizan un análisis comparativo del gasto social en infancia y niñez durante el período 2004-2012, para ocho países de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana). En este estudio el grupo etario considerado es diferente que el de las investigaciones mencionadas anteriormente, ya que se analiza la población de hasta 12 años. Por un lado, se evalúa el gasto social en infancia (de 0 a 5 años) que comprende: protección social (incluye programas de cuidado infantil y programas de transferencias condicionadas de dinero) y el gasto en educación preescolar. Luego, se analiza el gasto social en niñez (entre 0 y 12 años) que considera el gasto en protección social (programas de transferencias condicionadas, cuidado infantil, alimentación escolar y otros programas de protección social) así como el gasto en educación preescolar y primaria. El estudio no incluye el gasto en salud como parte de la definición de gasto social en infancia y niñez esgrimiendo dos razones: la primera es que el gasto en salud, por su naturaleza, generalmente no está clasificado por grupo etario y, la segunda, es que la forma en que la mayoría de los países reporta este tipo de gasto no permite realizar un seguimiento de servicios de salud específicos, tales como los programas de inmunización o para madres gestantes; no obstante, los programas de cuidado infantil en parte contienen gasto en salud y nutrición.

Entre los principales resultados del estudio de Alcázar y Sánchez (2016) se encuentra que en 2012 el gasto social en infancia (menores de 5 años) de los países analizados representó en promedio 0,4% del PIB, siendo el porcentaje usualmente mayor en los países con mayor PIB per cápita. Por ejemplo, en Colombia y México esta magnitud llega a 0,6% del PIB y en Chile y el Brasil alcanza el 0,5%, respectivamente. En el otro extremo, los países con menor nivel de gasto en infancia son Nicaragua

(0,2% del PIB) y la República Dominicana (0,1% del PIB) como consecuencia de su menor gasto en educación preescolar. Respecto del gasto en niñez (0-12 años), este fue de 2,0% del PIB en promedio para la muestra de ocho países. Los que presentan el mayor nivel de gasto son el Brasil (2,8%), Jamaica (2,3%) y Chile y Colombia (2,2% cada uno), mientras que en el otro extremo están el Perú y la República Dominicana, con los menores niveles de la muestra (1,4% y 1,2%, respectivamente). Además, el gasto público en infancia y niñez mostró una tendencia creciente entre 2005 y 2009, que se desaceleró o estancó entre 2009 y 2012 para todos los países.

En el caso de la base de datos *Family Database* de la OCDE, solo dos países latinoamericanos están incluidos, ya que son los que forman parte de esta organización: Chile y México (véase el gráfico 2). La unidad de análisis en este caso son las familias con hijos y se cuantifica el gasto de las transferencias monetarias (por ejemplo, las asignaciones familiares) y en especie (por ejemplo, la provisión directa de un servicio de guardería), junto con las rebajas tributarias relacionadas con los niños y niñas⁹.

Gráfico 2
Unión Europea, OCDE, Chile y México: gasto público en prestaciones familiares según tipo, 2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Family Database* OCDE.

Tanto en Chile como en México el gasto público en prestaciones familiares se encuentra muy por debajo del promedio de los países europeos y de los países miembros de la OCDE, aunque en Chile el gasto es superior al de México (1,42% y 1,04% del PIB, respectivamente). Las mayores diferencias entre estos dos países latinoamericanos y sus pares de la OCDE se observan en las transferencias monetarias y en las rebajas de impuestos a favor de las familias con hijos. En lo que sigue del documento, se aplicará esta metodología a los países de América Latina.

⁹ La metodología utilizada para realizar estas estimaciones se explica con más detalle en la siguiente sección.

II. Descripción metodológica

A. Introducción

Antes de presentar la metodología adoptada en este documento para medir y analizar las prestaciones públicas dirigidas a las familias con hijos, es importante recalcar que esta se enmarca en un tema más amplio; a saber, el gasto social, su definición y las poblaciones destinatarias. Para entender la metodología propuesta sobre medición de las prestaciones familiares en una primera instancia se revisarán las diferentes aproximaciones metodológicas existentes a la definición de gasto público social.

¿Cuánto gastan los Estados en la provisión de bienes y servicios dirigidos a la población en áreas sociales? Esa simple pregunta, en realidad, esconde una diversidad de respuestas que varían según lo que se entienda por áreas “sociales” y por Estado. Tal como lo plantean Martínez y Collinao (2011) y Collinao y otros (2016), para estimar el gasto en una economía se requiere conocer *quién* gasta (es decir, qué actores/agentes), *en qué* se gasta (es decir, la finalidad del gasto o el objetivo que se busca cumplir a través del gasto), y *cómo* se gasta (es decir, qué tipo de transacciones económicas se realizan: remuneraciones, compra de bienes y servicios, entre otros). La CEPAL ha medido el gasto público social desde 1994, recopilándolo y analizándolo en su publicación anual *Panorama social de América Latina* a cargo de la División de Desarrollo Social. Vale la pena mencionar que desde la publicación de su edición 2016 (CEPAL, 2017a), la metodología se ha actualizado acorde con los lineamientos convenidos con los países de la región que participaron en los talleres-seminarios sobre medición del gasto social organizados por CEPAL. De acuerdo con dichos lineamientos: i) los países y la CEPAL trabajarán con la clasificación de las funciones del gobierno (CFG, o COFOG en sus siglas en inglés) que es el estándar a nivel internacional y ii) se considerarán como “sociales” las siguientes funciones de dicha clasificación: protección del medioambiente; vivienda y servicios comunitario; salud; actividades recreativas, cultura y religión; educación y protección social.

Es importante destacar acá varios elementos. En primer lugar, no existe una definición única a nivel internacional sobre lo que se entiende por “social”. De hecho, en rigor, las diez funciones que componen la CFG podrían ser todas consideradas como sociales. Sobre este punto, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su última versión del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014* (FMI, 2014)¹⁰, aproxima el gasto social al gasto en vivienda, salud, educación y protección social. Sin embargo, esta aproximación solo constituye un posible indicador macroeconómico dentro de un manual para el cual el FMI

¹⁰ Ver cuadro 4 y A1 en el anexo.

no recopila ni disemina datos de sus países miembros. En la Agenda 2030, la meta 1.a tiene un indicador¹¹ asociado asimilable a gasto social que es el siguiente: “proporción del gasto público total que se dedica a servicios esenciales (educación, salud y protección social)”. Actualmente, ese indicador no se encuentra disponible y está clasificado como “Tier II”¹².

La definición utilizada por la OCDE (véase Adema, Fron y Ladaique, 2011 y más específicamente, OCDE, 2007) es la siguiente: gasto social es “la provisión por parte de entidades públicas y privadas de prestaciones y contribuciones monetarias dirigidas a hogares e individuos con el objetivo de proveer apoyo en circunstancias que son adversas a su bienestar, considerando que estas prestaciones no constituyen ni un pago directo para un bien o servicio particular, ni un contrato individual, ni una transferencia. Las áreas de política son: edad avanzada, sobrevivientes, prestaciones relacionadas con discapacidad, salud, familia, políticas activas sobre el mercado laboral, desempleo, vivienda y otras áreas de la política social”¹³.

Por otro lado, Eurostat la agencia de estadísticas de la Unión Europea define el gasto social en los siguientes términos: “los riesgos o necesidades de protección social refieren a las funciones de ESSPROS¹⁴ que son exhaustivas, pero no incluyen educación a menos que esta sea un apoyo a familias indigentes con hijos. Las funciones de ESSPROS son discapacidad (incluye pensiones por discapacidad de bienes y servicios por el hecho de tener una discapacidad), enfermedad/cuidado de salud (incluye licencias pagadas por enfermedad, cuidado de salud y productos farmacéuticos), edad avanzada (jubilación y pensión por edad avanzada y la provisión de bienes y servicios por ser de edad avanzada), familia/niños (incluye apoyo monetario en relación con los costos de embarazo, nacimiento cuidado inicial del niño), desempleo (incluye apoyo monetario a personas en situación de desempleo y capacitación laboral), vivienda (incluye apoyo monetario para sostener el costo de la vivienda) y exclusión social (incluye apoyo monetario)”¹⁵ (ver Unión Europea, 2016)”.

Como se ha visto, existen diferentes definiciones a nivel internacional de lo que se entiende por gasto social y en el cuadro 1 se intenta resumir cada una de estas. En primer lugar, es llamativo que ninguna definición coincida. La definición usada por CEPAL es la más amplia en el sentido que cubre seis funciones, en tanto la utilizada por Eurostat es la más acotada, pues solo incluye las funciones de protección social y salud. Vale la pena mencionar que la última línea del cuadro 1 no corresponde a una función de la CFG propiamente tal, dado que las políticas activas del mercado laboral suelen encontrarse en diferentes funciones (asuntos económicos, protección social y educación)¹⁶.

¹¹ El indicador C010a02. Véase el listado de los 232 indicadores oficiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.

¹² Para facilitar la implementación del marco global de indicadores de la Agenda 2030, todos los indicadores fueron clasificados en tres grupos de acuerdo con el nivel de desarrollo metodológico y la disponibilidad de información a nivel global. El grupo 1 (“Tier I”) incluye los indicadores que son conceptualmente claros, tienen una metodología internacionalmente establecida e información disponible y producida regularmente por al menos 50% de los países; el grupo 2 (“Tier II”) incluye los indicadores que son conceptualmente claros, tienen una metodología internacionalmente establecida pero la información no es producida por los países de manera regular, y el grupo 3 (“Tier III”) incluye los indicadores cuya metodología todavía no se encuentra establecida a nivel internacional.

¹³ Traducción propia de la siguiente definición de la OCDE: “The provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare, provided that the provision of the benefits and financial contributions constitutes neither a direct payment for a particular good or service nor an individual contract or transfer. The policy areas are: Old-age, Survivors, Incapacity-related benefits, Health, Family, Active labour market policies, Unemployment, Housing, and Other social policy areas” (OCDE, 2007, pág. 6). Véase [en línea] https://stats.oecd.org/oecdstatdownloadfiles/oecdsox2007interpretativeguide_en.pdf.

¹⁴ European System of Integrated Social Protection Statistics.

¹⁵ Traducción propia de la siguiente definición: “The risks or needs of social protection refer to the ESSPROS functions that are comprehensive, but do not include education unless it is a support to indigent families with children. The functions are Disability, Sickness/health care, Old age, Survivors, Family/children, Unemployment, Housing and Social exclusion”. Véase Unión Europea (2016, pág. 6).

¹⁶ En la función “asuntos económicos” se encuentran los gastos relativos a la regulación del mercado laboral, los servicios de intermediación laboral y los empleos protegidos; en la función “protección social” se encuentran el seguro de desempleo y los programas de jubilación temprana, y en educación se encuentran los programas de capacitación cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad.

Cuadro 1
Definición de gasto social según organismos internacionales

	FMI	Agenda 2030	OCDE	ESSPROS/Eurostat	CEPAL
Protección del medioambiente					x
Vivienda y servicios comunitarios	x		x		x
Salud	x	x	x	x	x
Actividades recreativas, cultura y religión					x
Educación	x	x	Solo educación inicial (o preescolar)		x
Protección social	x	x	x	x	x
Políticas activas del mercado laboral			x	a	

Fuente: Elaboración propia.

^a Existe una base de datos adicional a ESSPROS de la Comisión Europea que recopila las políticas del mercado laboral e incluye políticas activas (intermediación laboral, capacitación, incentivos laborales, creación directa de trabajo, empleo protegido e incentivos para el emprendimiento) y pasivas (apoyo monetario a las personas en situación de desempleo y jubilación temprana).

En segundo lugar, la cobertura institucional para medir el gasto público y en particular el gasto social es clave. Como se señala en CEPAL (2017a), para dar cuenta de todo el esfuerzo realizado por los gobiernos en materia de gasto social, lo ideal es informar del gasto público con la cobertura institucional más amplia del sector público. Sin embargo, muchos de los países de la región solo dan cuenta del gasto a nivel de gobierno central e inclusive a veces a nivel de la administración central; es decir, sin considerar los fondos de seguridad social. Incluso, en ocasiones y según la estructura político-administrativa del país, algunas funciones sociales (educación, salud o vivienda, por ejemplo) han sido delegadas a los niveles subnacionales de gobierno.

Como se ve, la medición del gasto social no es un asunto sencillo y, por lo tanto, medir prestaciones públicas (sean transferencias monetarias o bienes y servicios) que van dirigidas a un grupo poblacional particular (sea un segmento etario, o por sexo u otro criterio) es una tarea más compleja todavía. En la sección que sigue se describe la metodología que se aplicará para medir las prestaciones dirigidas a las familias con niños y niñas.

B. La medición del gasto público en prestaciones dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes

En este estudio se intenta aplicar la metodología usada en *Family Database* de la OCDE para estimar el gasto público en prestaciones familiares (en inglés, *public spending on family benefits*) a los países de América Latina y el Caribe. Los datos elaborados por la OCDE con la metodología mencionada se presentan en el gráfico 2. El esfuerzo realizado en el presente estudio tiene como fin contar con información que sea comparable entre los países de la región y los de otras regiones del mundo.

De acuerdo con la OCDE¹⁷, el gasto público en prestaciones familiares incluye las transferencias monetarias y en especie que son exclusivamente para las familias y los niños y niñas.

¹⁷ Una breve nota metodológica para la estimación del gasto público en prestaciones familiares se puede encontrar [en línea] http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf. El enlace de la base de datos Family Database de la OCDE puede consultarse [en línea] <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>.

Estos gastos suelen estar relacionados con los costos asociados a la crianza de los hijos o con el apoyo de otros dependientes. Según este enfoque, los gastos registrados en otras áreas de la política social como salud y vivienda que también pueden ayudar a las familias con niños y niñas, aunque no solo a ellas, no se incluyen como gasto dirigido a las familias y la infancia.

Las prestaciones dirigidas a las familias con niños pueden llevarse a cabo mediante transferencias monetarias (entrega de dinero), en especie (provisión de bienes y servicios) o a través de diversas medidas tributarias. Según esta metodología, el gasto público dirigido a las familias con niños y niñas se clasifica en tres categorías:

- Las transferencias monetarias para las familias con niños y niñas incluyen las asignaciones familiares, independientemente de su carácter contributivo o no, y que a veces son focalizadas según el nivel de ingresos y sus valores pueden o no depender de la edad o el número de hijos; los pagos efectuados por organismos públicos durante los períodos de licencias por maternidad, paternidad y licencias familiares o parentales; el apoyo para las familias monoparentales y los programas de transferencias condicionadas (PTC), muy extendidos entre los países de América Latina.
- Las prestaciones de bienes y servicios para las familias con niños y niñas incluyen: la provisión pública directa o la subvención de los servicios de guardería y la educación inicial; el apoyo público para el cuidado infantil mediante pagos específicos o vouchers a los padres; el gasto público relacionado con hogares de acogida o centros residenciales para niños, niñas y adolescentes y los programas de nutrición, alimentación, protección a la infancia y otros servicios o programas dirigidos a los niños y sus familias. Si bien en la base de datos sobre prestaciones familiares de la OCDE no se incluye el gasto público en salud, en este estudio se han considerado aquellos programas de salud dirigidos exclusivamente a niños, niñas y adolescentes como, sanidad escolar, vacunación, detección y prevención de enfermedades infantiles, entre otros.
- El apoyo financiero para las familias a través del sistema tributario (rebajas tributarias): esto incluye exenciones de impuestos (por ejemplo, asignaciones familiares que no forman parte de la base imponible); deducciones tributarias por niños (importes relacionados con niños y niñas que se deducen de los ingresos brutos y no se incluyen en los ingresos imponibles), y créditos tributarios relacionados con los niños y niñas (montos que se deducen de la obligación tributaria, como los créditos tributarios por el gasto en educación de los hijos). Si el exceso del crédito tributario que está por encima de la obligación tributaria se devuelve al contribuyente en efectivo, ese pago corresponde registrarlo como una transferencia monetaria.

Como se desprende de las definiciones mencionadas arriba, tanto la OCDE como Eurostat no incluyen la función educación (desde la educación primaria a terciaria o superior) como un componente del gasto social. Sin embargo, este sí es cuantificado en una base de datos específica sobre gasto en educación para la OCDE y se incluye además en un apartado de la Family Database. Dado que los beneficiarios del gasto en educación primaria y secundaria son los niños, niñas y adolescentes, resulta importante incluirlo en el presente estudio como una categoría adicional del gasto público social dirigido a las familias con niños y niñas:

- Gasto público en educación: se considera el gasto en educación primaria, secundaria y post secundaria (no terciaria)¹⁸. No se incluye aquí el gasto en educación inicial o preescolar debido a que ya está contabilizado en el gasto en servicios dirigidos a las familias con niños y niñas, dado que forma parte de las políticas de cuidado infantil. Asimismo, al ser un componente aparte de los tres mencionados arriba, se mantiene la comparabilidad entre los datos de América Latina y la OCDE.

¹⁸ Según la clasificación internacional normalizada de la educación (ISCED, en inglés), la educación post secundaria (no terciaria) corresponde a los programas destinados generalmente a preparar la práctica profesional. Con posterioridad, esta puede dar acceso a la educación terciaria.

Al considerar los programas de salud dirigidos a niños, niñas y adolescentes, esta metodología se acerca también a los estudios realizados desde UNICEF en los países latinoamericanos. En particular, podría decirse que en la presente investigación se incluye el denominado “gasto específico o directo” y el denominado “no específico o indirecto”. Siguiendo la definición de Curcio, Goldschmit y Robba (2012), el gasto específico corresponde a los programas orientados a impactar a la franja etaria de la niñez y que resultan de fácil identificación en el presupuesto público, en tanto que el gasto no específico abarca aquellas iniciativas cuyo objetivo es beneficiar a franjas etarias más amplias. A diferencia de los trabajos de UNICEF, aquí no es necesario usar ponderadores que representen a la población infantil debido a que la unidad de análisis está dada por las familias con niños y niñas. En el cuadro 2 se presentan, de manera comparativa, los tipos de gastos dirigidos a la niñez incluidos en los principales estudios realizados con el apoyo de distintas instituciones internacionales ya citadas en el texto.

Cuadro 2
Principales aspectos metodológicos (población objetivo y categorías de gasto) en la cuantificación del gasto público dirigido a familias con niños y niñas según estudios

	UNICEF	BID	OCDE	CEPAL
Población objetivo	Niños y niñas menores de 18 años	Niños y niñas menores de 12 años	Familias con niños y niñas menores de 18 años	Familias con niños y niñas menores de 18 años
Clasificación o tipos de gasto	Gasto específico (o directo)	Gasto en protección social (PTC) ^a , cuidado infantil, alimentación y otros)	Transferencias monetarias (asignaciones familiares, licencias, PTC).	Transferencias monetarias (asignaciones familiares, licencias, PTC).
	Gasto no específico. Según el estudio puede incluir: indirecto (para familias, mujeres u otros); gasto ampliado (o colectivo) y/o bienes públicos	Gasto en educación (preescolar y primaria)	Transferencias en especie, las que incluyen cuidado infantil, educación inicial, primaria y secundaria y protección	Transferencias en especie, las que incluyen cuidado infantil, educación inicial, primaria y secundaria, protección, salud, nutrición y alimentación
			Rebajas tributarias	Rebajas tributarias

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Hacia una mejor inversión en la infancia en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, 2016; J.A. Curcio, A. Goldschmit y M. Robba, “Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo”, 2012; L. Alcázar y A. Sánchez *El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe*, BID, 2016 y OCDE *Family Database*.

^a PTC corresponde a Programas de Transferencias Condicionadas.

La metodología aplicada en el presente estudio deja fuera del análisis las categorías de gasto “gasto ampliado”¹⁹ y “bienes públicos”²⁰, que aparecen en el cuadro 2. Esto no se debe a que no se considere que estos repercuten en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, sino porque se privilegió aportar respecto de la comparabilidad internacional entre países de América Latina y entre estos con los países miembros de la OCDE y también a lo largo del tiempo. Además, por primera vez se incorpora al análisis la identificación y cuantificación de las rebajas en el impuesto a la renta relacionadas con la crianza de los niños y niñas. Por ello se espera que este trabajo complemente las investigaciones en curso y las ya realizadas por los países de la región y por UNICEF.

¹⁹ El gasto ampliado “incluye la proporción de programas que benefician a un grupo poblacional amplio” (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012, pág. 16).

²⁰ El gasto en bienes públicos refiere a la proporción del gasto en la provisión de bienes públicos que beneficia a niños, niñas y adolescentes (Curcio, Goldschmit y Robba y otros, 2012, pág.16).

En este estudio se utilizan diferentes fuentes de información para cada componente analizado. En general, en el caso de las asignaciones familiares y los pagos por licencias de maternidad y familiares, las fuentes de información provienen de las estadísticas de los organismos de seguridad social en cada país. En el caso de los programas de transferencias condicionadas se usó la base de datos de protección social no contributiva de la CEPAL. Para algunas prestaciones de bienes y servicios se utilizaron las estadísticas de gasto público procedente de los Ministerios de Hacienda (o sus equivalentes) en cada país, compiladas en la base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe de la CEPAL²¹. En los casos donde estas fuentes no contaban con el detalle necesario, por ejemplo, para el gasto público por nivel educativo, se recurrió a las estadísticas de la UNESCO, cuya fuente de información son los Ministerios de Educación de los países. Cabe mencionar que no se usó la información de gasto en su clasificación por funciones (CFG o Cofog, por sus siglas en inglés), que es la clasificación que suele utilizarse para estimar el gasto social porque para estimar la provisión de bienes y servicios de un determinado grupo poblacional se requiere revisar programa por programa a quienes van dirigidos y, lamentablemente, la CFG no permite obtener esa información. En cuanto al apoyo a las familias a través de los sistemas tributarios, tal como se detalla más adelante, la principal fuente de información son los informes de gastos tributarios publicados por las administraciones tributarias de cada país, como así también información de las declaraciones juradas de los contribuyentes.

²¹ La base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe puede consultarse [en línea] <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>.

III. Las transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes

Tal como señalan la OIT (2017) y la CEPAL, América Latina se caracteriza por una gran heterogeneidad en cuanto a los tipos de protección social. Varios países de la región fueron de los primeros en el mundo en crear regímenes formales de seguridad social con programas de tipo contributivo y no contributivo en los años veinte y treinta del siglo XX; entre ellos, la Argentina, el Brasil, Chile, el Uruguay y luego Costa Rica (Cecchini y Martínez, 2011). En la región pueden encontrarse casi todos los modelos de regímenes formales de seguridad social, aunque con grados de cobertura muy diferentes entre los países, llegando algunos a presentar menos del 20% de cotizaciones regulares provenientes de la población económicamente activa.

Según Cecchini y Martínez (2011), de acuerdo con sus políticas de protección social, es posible distinguir tres grupos de países: aquellos que se acercan más a un enfoque de “protección como asistencia y acceso a la promoción”; los de “protección social como garantía ciudadana” y los que se encuentren en una posición intermedia. En el primer grupo se trata de países con bajos niveles de cobertura en protección social contributiva y de inversión social, donde prevalece un enfoque centrado en los más vulnerables y los PTC desempeñan un papel fundamental en la extensión de la protección social no contributiva a la población en situación de extrema pobreza. Aquí se encuentran el Ecuador, Guatemala, Honduras, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. En segundo lugar, se encuentran los países con una posición intermedia entre “asistencia y acceso a la promoción” y “garantía ciudadana”; el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá concentran los mayores esfuerzos en la población en extrema pobreza, al tiempo que incorporan una mirada ciudadana respecto de la universalidad de las políticas de protección social, extendiendo su cobertura a segmentos tradicionalmente excluidos. En tercer lugar, están los países que buscan conformar “sistemas” articulados entre políticas de protección social no contributiva y contributiva con un enfoque de protección social como garantía ciudadana: la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay. En estos casos, la focalización se entiende como un instrumento para garantizar el acceso universal a la protección social.

Como se analiza a continuación, esta gran diversidad en materia de protección social se ve reflejada en los tipos, cantidad, montos y cobertura de las prestaciones monetarias a favor de la infancia y la familia.

Según OIT (2017), las transferencias monetarias orientadas a las familias con niños y niñas pueden ser de tipo universal, estar relacionadas con el empleo o ser de tipo no contributivo sujeto a comprobación de ingresos familiares. Las primeras se entregan a todos los niños y niñas, independientemente de la condición laboral o nivel de ingresos de sus padres y, por lo general se financian a través de impuestos generales (como en algunos países de Europa Occidental, Canadá y

Australia). Las prestaciones laborales a favor de los hijos o familiares a cargo como adultos dependientes se financian mayormente mediante cotizaciones y forman parte de los sistemas de seguridad social, aunque también pueden basarse en un régimen de responsabilidad del empleador donde éste paga las asignaciones familiares a sus trabajadores. Estas prestaciones cubren sobre todo a los trabajadores empleados en la economía formal y, por lo tanto, las tasas de cobertura tienden a ser más bajas que las correspondientes a las asignaciones universales, especialmente en países con una mayor economía informal. Por último, los pagos a favor de la infancia sujetos a la verificación de ingresos de los padres suelen estar dirigidos a los niños y familias de bajos recursos e incluyen una amplia gama de programas de transferencias monetarias, ya sean prestaciones condicionadas o no condicionadas.

En la mayoría de los países de América Latina se combinan las prestaciones no contributivas, sujetas a la verificación de ingresos, con las prestaciones vinculadas con el empleo. Las transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños y niñas en la región suelen tomar la forma de asignaciones familiares (generalmente, vinculadas con el empleo formal), pagos durante los periodos de licencias por maternidad, paternidad o parentales, así como beneficios no contributivos que en su mayoría se enmarcan en los programas de transferencias condicionadas.

A. Las asignaciones familiares de carácter contributivo

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) define los programas de asignaciones familiares como las prestaciones en dinero o en servicios cuyo objetivo es permitir la constitución o el desarrollo normal de las familias, sea aportando una contribución periódica y permanente para el mantenimiento de las personas a cargo del jefe de familia, o brindando un apoyo especial en ciertas circunstancias de la vida de las familias, principalmente, en el momento de su formación (nacimiento de hijos). Una asignación familiar puede, además, tener como objetivo adicional el estímulo directo de la natalidad o la promoción de una política de salud, servir de instrumento en la lucha contra la pobreza y a favor de la distribución de la riqueza, así como ayudar en la universalización de la educación (Murro y otros, 2007).

Las asignaciones familiares del sistema contributivo (más adelante se analizan las transferencias monetarias no contributivas) generalmente constituyen transferencias monetarias por gastos de crianza y cuidado de hijos u otros dependientes, orientados a apoyar a los padres y/o madres trabajadores o pensionados. Estos pagos pueden ser periódicos (mensuales, bimestrales, anuales) o por única vez y suelen ser financiados mediante cotizaciones aportadas a los regímenes de seguridad social, aunque en algunos países también pueden estar a cargo de los empleadores o del fisco.

Este tipo de prestación en efectivo a favor de la infancia y la familia está presente en la gran mayoría de los países latinoamericanos, aunque su introducción no ha sido pareja (véase el cuadro 3). Los primeros países que implementaron programas de asignaciones familiares en América Latina fueron la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia y el Uruguay, con legislaciones surgidas entre fines de la década de 1930 y de 1950. En algunos países de Centroamérica y en México estas prestaciones comenzaron a aplicarse a fines de la década de 1960 o comienzos de 1970 (Costa Rica, Guatemala, México y Panamá) o incluso en los años ochenta (Nicaragua) o ya en el siglo XXI, como es el caso de la República Dominicana.

Los países donde actualmente no existen estas ayudas monetarias son el Ecuador, El Salvador y Honduras, aun cuando cuentan con transferencias monetarias no contributivas, como los PTC, tal como se analizará más adelante.

En general, los montos de las asignaciones familiares se relacionan con los ingresos del trabajador o pensionado y se establece un tope máximo de ingresos para ser beneficiario (véase cuadro A2 del anexo). En relación con el universo de beneficiarios (véanse los cuadros 4 y A2), de los catorce países que cuentan con asignaciones familiares relacionadas con el empleo, cuatro de ellos (Guatemala, México, Nicaragua y Panamá) otorgan estas prestaciones únicamente para los hijos o dependientes de los beneficiarios de pensiones de vejez, invalidez e incapacidad; es decir, en esos países no se pagan asignaciones familiares a los dependientes de los trabajadores activos, por lo que su alcance es bastante más limitado.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (17 países): año de creación y legislación inicial
de las asignaciones familiares

País	Año	Legislación inicial
Argentina	1957	Decretos-Ley 7913/57 y 7914/57
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	1953 y 1956	D.S. 3359/1953; D.S. 4365/1956; D.S. 21637/1987
Brasil	1941 y 1963	DEL 3.200/1941 (solo familias numerosas) y Ley 4.266/1963 (salario familia)
Chile	1937 y 1953	Ley 6.020/1937 (empleados) y DFL 245/1953 (obreros)
Colombia	1957	Decreto 118/1957 y Ley 21/1982
Costa Rica	1974 (vigencia 1975)	Ley 5.662/1974
Ecuador		No existen asignaciones familiares
El Salvador		No existen asignaciones familiares
Guatemala ^a	1969	Acuerdos de la Junta Directiva N° 481; 788 y 1124
Honduras		No existen asignaciones familiares
México ^a	1973	Ley del Seguro Social
Nicaragua	1982	Decreto N° 975: Ley de Seguridad Social
Panamá ^a	1962	Decreto Ley N° 9
Paraguay ^b	1993	Ley N° 213 Código de Trabajo
Perú	1989	Ley N° 25129 de asignación familiar
República Dominicana	2001 (vigencia 2008)	Ley N° 87/2001 y Reglamento del subsidio de lactancia (2008)
Uruguay	1943	Ley 10.449

Fuente: Elaboración propia sobre la base de E. Murro y otros, “Estudio de casos sobre asignaciones familiares en América Latina: Análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay”, Proyecto de Investigación de la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social), 2007 y legislaciones nacionales.

^a Únicamente para pensiones de vejez, invalidez, incapacidad y otros.

^b Prestaciones a cargo del empleador.

Respecto de los tipos de prestaciones (véase el cuadro 4), prácticamente en todos los países que tienen un sistema de asignaciones familiares existen pagos monetarios periódicos, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia que entrega prestaciones en especie, por hijos o por menores de edad a cargo, aunque las edades máximas de los niños y niñas beneficiarios varían de país en país (en general, entre los 14 y 18 años). Un caso particular lo constituye la República Dominicana, donde el sistema es relativamente más reciente y el subsidio por lactancia cubre solo a los hijos menores de 1 año de las trabajadoras afiliadas al régimen contributivo que perciben un salario menor o igual a tres salarios mínimos nacionales.

Además, en algunos países, la edad de las personas a cargo se extiende más allá de los 18 años, aunque en ningún caso supera los 25 años, si ellos se encuentran estudiando (Chile, Costa Rica, México, Nicaragua y el Perú) y no existe límite de edad si el hijo o hija tiene una discapacidad, motivo por el cual recibe una asignación doble. En todos los países el pago depende del número de hijos, con la excepción del Perú, donde la asignación familiar siempre es del 10% del ingreso mínimo legal para quienes tengan uno o más hijos.

En la Argentina, Chile y el Uruguay se contempla el pago por hijo, incluso durante los meses de gestación. Si bien en el Estado Plurinacional de Bolivia existen el subsidio prenatal y el subsidio de lactancia, estos no constituyen pagos monetarios, sino que consisten en una asignación mensual en especie (productos alimenticios inocuos de alto valor nutritivo) equivalente a un salario mínimo nacional. El subsidio prenatal se recibe desde el quinto mes de embarazo hasta el día del nacimiento del niño, en tanto que el de lactancia es solo durante el primer año de vida del lactante.

Cuadro 4
América Latina y el Caribe (17 países): asignaciones familiares relacionadas con el empleo

País	Hijo o menor de edad a cargo	Prenatal (gestación)	Cónyuge y/o padres	Nacimiento/adopción	Otros	Financiamiento
Argentina	< 18 años o con discapacidad	X	X ^a	X	Ayuda escolar / matrimonio	Seguridad social
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	< 1 año (en especie)	En especie		X	Sepelio	Empleador
Brasil	< 14 años o con discapacidad					Seguridad social
Chile	< 18 años (< 24 si estudia) o con discapacidad	X	X		Aporte familiar permanente de marzo	FUPFySC ^c
Colombia	< 18 años o con discapacidad		X			Seguridad social
Costa Rica	< 18 años (< 25 si estudia) o con discapacidad					FODESAF ^d
Ecuador	Ninguna					
El Salvador	Ninguna					
Guatemala ^a	< 18 años o con discapacidad		X			Seguridad social
Honduras	Ninguna					
México ^a	< 16 años (< 25 si estudia) o con discapacidad		X			Seguridad social
Nicaragua ^a	< 15 años (< 21 si estudia) o con discapacidad		X			Seguridad social
Panamá ^a	< 14 años (< 18 si estudia) o con discapacidad		X			Seguridad social
Paraguay ^b	< 17 años o con discapacidad					Empleador
Perú	< 18 años (< 24 si estudia)			X		Empleador / Seguridad social
República Dominicana	< 1 año					Seguridad social
Uruguay	< 18 años (estudiantes) o con discapacidad	X			Gemelos múltiples; ayudas extraordinarias por discapacidad	Seguridad social ^e

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones nacionales e información oficial de los países.

^a Únicamente para pensiones de vejez, invalidez, incapacidad y otros.

^b Pagados por el empleador a sus trabajadores.

^c En Chile se financia con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía (FUPF y SC), financiado exclusivamente con aportes fiscales que se fijan en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año.

^d En Costa Rica se financia con cargo al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), financiado con fondos del presupuesto ordinario anual de la República y aportes de patronos públicos y privados (5% sobre el total de sueldos y salarios).

^e En el Uruguay, las asignaciones familiares que paga el BPS son financiadas por recursos generales.

Adicionalmente, en algunos países se incluyen pagos periódicos por cónyuge (la Argentina, Chile, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá) o padres dependientes (Chile, Colombia, Guatemala, México y Nicaragua), aunque con ciertos requisitos. En la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú se efectúa un pago extraordinario en caso de nacimiento y en el primero también se contempla la adopción. Otras asignaciones menos frecuentes en los países de la región incluyen: ayuda escolar anual y por contraer matrimonio (Argentina); subsidio de sepelio por el fallecimiento de un hijo menor (Estado Plurinacional de Bolivia); aporte en el mes de marzo (Chile) y pagos por gemelos múltiples (tres hijos o más) y por discapacidad (Uruguay).

En la mayoría de los países las asignaciones familiares son financiadas a través de los regímenes de seguridad social aunque, dependiendo del país, los recursos de estas instituciones pueden provenir de aportes del empleador, del empleado y/o del gobierno²². En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay²³ y el Perú, los montos pagados a los trabajadores son a cargo del empleador. En el Perú, junto con las asignaciones pagadas por el empleador, el Seguro Social otorga un subsidio de lactancia consistente en un pago único de 820 soles (equivalentes a aproximadamente 250 dólares) por cada lactante. En otros casos, los recursos provienen de fondos financiados con recursos fiscales como en Chile y Costa Rica (aunque en este último, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF, también recibe aportes de los empleadores). En el Uruguay, si bien las asignaciones familiares son pagadas a través del Banco de Previsión Social (BPS), estas son financiadas integralmente por recursos generales.

Por último, resulta relevante destacar el esfuerzo de algunos países de la región hacia la articulación de las asignaciones familiares contributivas con las no contributivas. Tal es el caso de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, que otorgan prestaciones familiares a grupos generalmente excluidos, como, por ejemplo, al personal que trabaja en el servicio doméstico, a los trabajadores rurales y/o a los trabajadores por cuenta propia (la Argentina extendió en 2016 las asignaciones a los hijos de monotributistas). En Chile, ya desde 1981, con la Ley N° 18.020 se estableció el “subsidio familiar” que es un beneficio de carácter asistencial destinado a las familias de escasos recursos, consistente en una prestación en dinero que se paga mensualmente a las mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad y por cada hijo menor de 18 años. A su vez, estos países cuentan con importantes programas de transferencias condicionadas como la “Asignación Universal por Hijo” en la Argentina, “Bolsa Familia” en el Brasil, el Subsistema de Seguridades y Oportunidades (“Ingreso Ético Familiar”) en Chile y las asignaciones familiares del “Plan Equidad” en el Uruguay. Asimismo, prácticamente todos los países de la región tienen en vigencia algún programa de este tipo, los que se analizarán en la sección subsiguiente.

²² Para más detalle sobre las fuentes de financiación de los sistemas de Seguridad Social, véase OIT (2017).

²³ En el Paraguay, las bonificaciones familiares son pagadas por el empleador, ya que de acuerdo con el art. 261 del Código de Trabajo, hasta que se implante un sistema legal de compensación para las asignaciones familiares sobre la base del seguro social, todo trabajador tiene derecho a percibir una asignación equivalente al 5% del salario mínimo por cada hijo matrimonial, extramatrimonial o adoptivo.

B. Los pagos por licencias de maternidad, paternidad y parentales o familiares

Las licencias por maternidad, paternidad y parentales son instrumentos importantes para la conciliación entre las responsabilidades laborales y familiares, al tiempo que buscan garantizar el derecho de las familias de cuidar a sus hijos en ciertas etapas de su desarrollo y en situaciones especiales de su vida. Las licencias maternas son las que se conceden a la madre antes y después del parto o adopción del hijo, en tanto que las paternas son las que se brindan al padre luego del nacimiento (o adopción) del niño. Las licencias parentales (o familiares) se conceden durante el período siguiente a la expiración de la licencia de maternidad y/o paternidad y pueden contemplar jornada completa o parcial, así como licencias para el cuidado de los hijos en caso de accidente, enfermedad o alguna condición especial.

Según Repetto, Bonari y Díaz Langou (2013), estos tres tipos de licencias resultan fundamentales por tres razones. En primer lugar, por su potencial contribución al desarrollo infantil, debido a que la estimulación temprana contribuye a generar más conexiones neuronales y un mayor desarrollo de las funciones básicas, cognitivas y superiores, más aún si la estimulación recae sobre un referente afectivo estable (Esping-Andersen, 2010). En segundo lugar, pueden contribuir a revertir la discriminación por género en el mercado laboral, tanto en la obtención de puestos de trabajo como en las posteriores remuneraciones. En tercer lugar, estas licencias pagadas permiten una mejor conciliación de la vida productiva con la reproductiva, particularmente para las mujeres, la que se da en un contexto todavía caracterizado por la ausencia de una cultura de corresponsabilidad en el cuidado y trabajo doméstico no remunerado entre hombres y mujeres (CEPAL, 2016d).

Tal como se muestra en el cuadro 5, todos los países de la región cuentan con algún régimen de licencia por maternidad, aunque se aprecian diferencias en cuanto a su duración (véase el gráfico 3). Varios países recientemente incrementaron el periodo de descanso maternal: por ejemplo, en Colombia se aumentó de 14 a 18 semanas a partir de la sanción de la Ley 1822 de enero de 2017; en El Salvador se amplió de 12 a 16 semanas con vigencia desde el 23 de febrero de 2016 luego de la reforma del art. 309 del Código de Trabajo. En el Paraguay, se extiende el permiso de maternidad para los nacidos a partir del 30 de octubre de 2015 con la Ley N°5508/15 de Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna. Esta ampliación se realiza de manera progresiva hasta llegar a las 18 semanas (antes de la ley la duración era de 12 semanas) y, al mismo tiempo, se incrementa progresivamente el pago de la prestación desde el 50% hasta el 100% del salario (esto último estará vigente en su totalidad desde el 30 de octubre de 2018). El Perú es otro país donde el periodo de licencia por maternidad se extendió en el último tiempo, pasando de 90 a 98 días a partir del 10 de marzo de 2016.

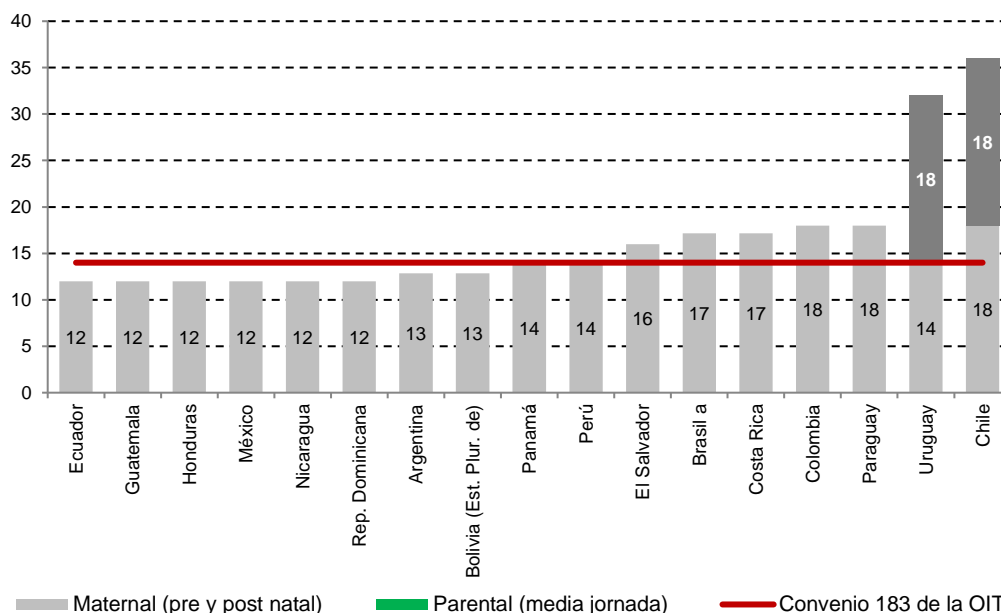
En cuanto a **duración de la licencia** por maternidad, en ocho países de la región las licencias por maternidad aún se encuentran por debajo de las 14 semanas establecidas en el Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad de la OIT (el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, la República Dominicana, la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia). Este organismo insta a los países a procurar extender la duración de la licencia de maternidad a dieciocho semanas, por lo menos (Recomendación N° 191 sobre la protección de la maternidad).

Con respecto al **pago de la licencia**, en casi todos los países latinoamericanos la trabajadora recibe un pago equivalente al 100% de su remuneración, aunque en algunos casos se establece un tope máximo de ingresos (Chile, el Paraguay y el Perú). En el Paraguay, si bien actualmente la prestación mensual equivale al 75% de los ingresos, la reforma del año 2015 la incrementa de modo gradual hasta alcanzar el 100% (con un importe máximo de cinco veces el valor de un salario mínimo). De esta forma, en todos los países de la región se establece un monto de las prestaciones de maternidad igual o superior a los dos tercios de la remuneración de la trabajadora, tal como determina el Convenio de la OIT mencionado anteriormente, aunque con ciertos valores máximos (véase el cuadro 5).

Con respecto al **financiamiento**, en la mayor parte de los países, el pago de la licencia por maternidad es financiado en su totalidad con los recursos de la seguridad social, con la excepción de Costa Rica y la República Dominicana donde el empleador debe pagar el 50%; Nicaragua, donde el

empleador se hace cargo del 40%; Guatemala y Honduras, donde el empleador aporta un tercio de la licencia por maternidad y el Ecuador, donde el empleador aporta un 25% del valor de esta prestación.

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (17 países): duración de la licencia maternal y paternal
(En semanas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones de los países y de Organización Internacional del Trabajo (OIT), Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social, 2017.

^aExtensible por 60 días (Programa Empresa ciudadana).

Sin embargo, el mayor problema y desafío respecto de las licencias por maternidad en América Latina es su limitada cobertura, muchas veces disponible solo para trabajadoras en relación de dependencia del sector formal. En general, las prestaciones por maternidad son más restrictivas o inexistentes en determinados sectores, como las trabajadoras en servicios domésticos, en empresas familiares, las trabajadoras independientes e informales, las subcontratadas y temporales, las trabajadoras agrícolas o rurales, entre otras. Esto es particularmente relevante en países con altos niveles de informalidad (Filgueira y Rossel, 2017)²⁴.

En cuanto a las **licencias por paternidad**, en OIT (2009) se destaca su importancia para promover y reconocer el rol de los hombres en materia de responsabilidades familiares y prestación de cuidados, como así también se resalta que estas licencias están siendo recogidas cada vez más en las legislaciones nacionales y prácticas empresariales. Es pertinente señalar que sobre esto no existe una normativa o recomendación internacional.

²⁴ Ver en particular el cuadro 7 de Filgueira y Rossel (2017).

Cuadro 5
América Latina y el Caribe (17 países): licencias por maternidad, paternidad y familiares

País	Licencias por maternidad	Licencias por paternidad	Licencias parentales o familiares
Argentina	90 días; 100% del salario pagado por la seguridad social	2 días	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	90 días; 100% del salario mínimo más 70% de la diferencia entre el salario mínimo y los ingresos regulares pagado por la seguridad social	3 días	3 días hábiles por accidente o enfermedad grave de un hijo menor de 12 años
Brasil	120 días, extensible por 60 días (Programa Empresa ciudadana); 100% del salario pagado por la seguridad social	5 días extensible por 15 días extras (Programa Empresa ciudadana)	
Chile	18 semanas (6 prenatal y 12 postnatal; además del post natal parental); 100% del salario (con tope); 6 semanas más para prematuros y 7 días extras por niño en partos múltiples. Pagado por la seguridad social	5 días	Licencia postnatal parental: 12 semanas (o 18 si es media jornada) ^a . Licencia por hijo menor de un año gravemente enfermo
Colombia	18 semanas; con 100% de los ingresos. Pagado por la seguridad social	8 días	Licencia por calamidad doméstica: cuidado de niños enfermos.
Costa Rica	4 meses; 100% del sueldo (50% la seguridad social y 50% el patrono)	No hay (solo acuerdos con cada empresa)	Por cuidado de enfermos en fase terminal y de niños gravemente enfermos o en alguna condición especial
Ecuador	12 semanas (10 días extras en nacimientos múltiples), 100% de la última remuneración (75% la seguridad social y 25% el empleador)	10 días (15 días en nacimientos múltiples, cesárea o adopción; 18 días en caso de prematuro y 25 días por enfermedad degenerativa, terminal o irreversible, o discapacidad severa)	
El Salvador	16 semanas, 100% del salario base pagado por la seguridad social ^b	3 días	Por enfermedad grave del cónyuge, ascendientes y descendientes (2 días por mes; 15 días al año)
Guatemala	84 días; 100% de los ingresos (2/3 la seguridad social y 1/3 el empleador)	2 días	
Honduras	84 días (art.68 del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social); 100% del salario pagado 2/3 la seguridad social y 1/3 el empleador	No tiene	

Cuadro 5 (conclusión)

País	Licencias por maternidad	Licencias por paternidad	Licencias parentales o familiares
México	84 días para aseguradas por el IMSS y 90 días para las del ISSSTE; 100% del salario pagado por seguridad social	5 días	
Nicaragua	12 semanas, 100% del salario (60% seguridad social y 40% el empleador)	5 días	Hasta 6 días por enfermedad grave de un miembro del núcleo familiar
Panamá	14 semanas; 100% del salario pagado por la seguridad social	3 días	
Paraguay	18 semanas; 75% del salario (a partir del 30/10/2018: 100%) pagado por la seguridad social (con un tope)	2 semanas	
Perú	98 días (30 días adicionales en nacimientos múltiples); 100% de los ingresos (hasta un máximo) pagado por la seguridad social.	4 días	Hasta 56 horas por cuidado de hijo con discapacidad
República Dominicana	12 semanas; 100% del salario (50% la seguridad social y 50% el empleador)	2 días	
Uruguay	98 días (42 días en caso de adopción); 100% de la remuneración pagado por la seguridad social (con aportes solo del gobierno)	13 días trabajadores dependientes y 10 días no dependientes	Subsidio para cuidados del recién nacido; 50% de la remuneración por reducción a media jornada de la madre y/o el padre (entre la licencia maternal y los 6 meses del niño)

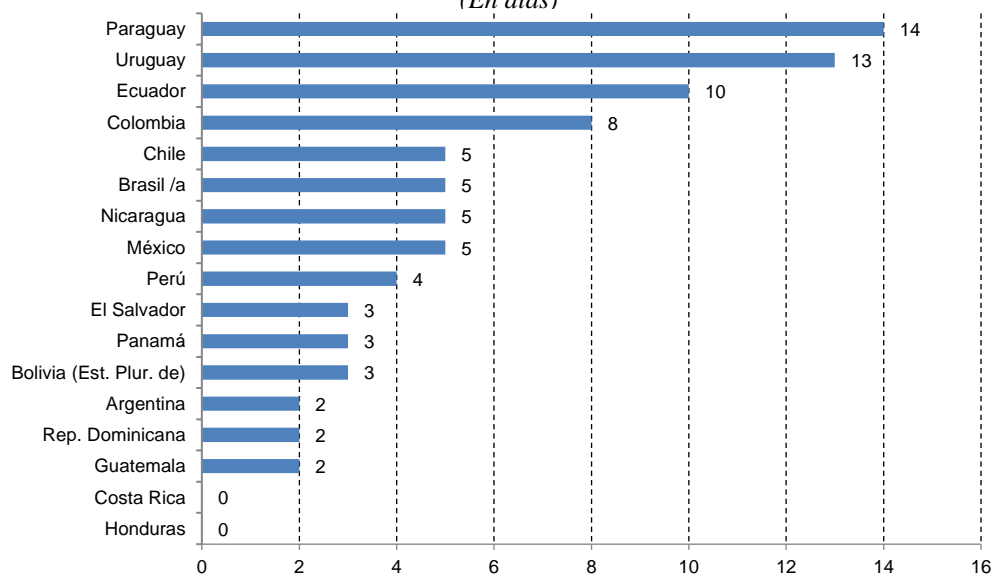
Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones de los países y de Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, 2017.

^a Tres modalidades: i) 12 semanas extras para las madres con 100% de remuneración (tope 73,2 Unidades de Fomento); ii) 18 semanas extras para la madre a media jornada (50% de subsidio, tope de 36,6 Unidades de Fomento) y iii) Traspasar algunas semanas al padre.

^b En caso de trabajadoras que no estén afiliadas al ISSS, el artículo 309 del Código de Trabajo establece que el patrono tiene la obligación de pagar el 75% anticipado del salario básico durante la licencia.

En América Latina son muy limitadas las licencias por paternidad. En la mayoría de los países su duración varía entre dos y cinco días, aunque en unos pocos se ubica por encima de los diez días (véase el gráfico 4). Además, en la gran mayoría de los casos el costo de estas prestaciones es a cargo del empleador. Recientemente, mediante la Ley 5508 del año 2015 en el Paraguay se extendió el permiso de paternidad por dos semanas posteriores al parto (en lugar de tres días), el cual es de carácter irrenunciable, con goce de sueldo y a cargo del empleador. Es de destacar el caso uruguayo, donde el subsidio por paternidad ampara tanto al trabajador dependiente (empleado) como independiente (patrón o monotributista), con una duración de 13 días en el caso de los empleados (los primeros tres días son a cargo de la empresa y los siguientes diez los paga el BPS) y de 10 días de licencia para los trabajadores independientes, en ambos casos la prestación equivale al 100% de sus remuneraciones.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe (17 países): duración de la licencia por paternidad
(En días)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones de los países y de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, 2017.

^a Extensible por 15 días (Programa Empresa Ciudadana).

Con relación a las licencias parentales, la Recomendación N° 165 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares establece que, durante un período inmediatamente posterior a la licencia de maternidad, la madre o el padre deberían tener la posibilidad de obtener una licencia parental sin perder su empleo y conservando los derechos que se derivan de él. Sin embargo, solo dos países latinoamericanos (Chile y el Uruguay) otorgan estas licencias luego de finalizado el descanso de postnatal.

En Chile, las trabajadoras tienen derecho a un permiso postnatal parental de doce semanas completas una vez finalizado el período postnatal (de 12 semanas) de la licencia por maternidad; es decir, hasta que el niño o niña cumpla las 24 semanas de vida. La licencia postnatal parental chilena consta de tres modalidades: i) 12 semanas extras para las madres (con subsidio de 100% de la remuneración y tope de 3 100 dólares mensuales); ii) 18 semanas extras para la madre a media jornada (con 50% de subsidio y tope de 1 550 dólares por mes); y iii) traspasar algunas semanas al padre (en la modalidad de jornada completa puede transferir hasta un máximo de 6 semanas y en media jornada, un máximo de 12 semanas). De esta forma, una vez que el niño o niña haya cumplido las 18 semanas, la trabajadora puede traspasar algunas semanas al padre. En el Uruguay, el subsidio para cuidados del

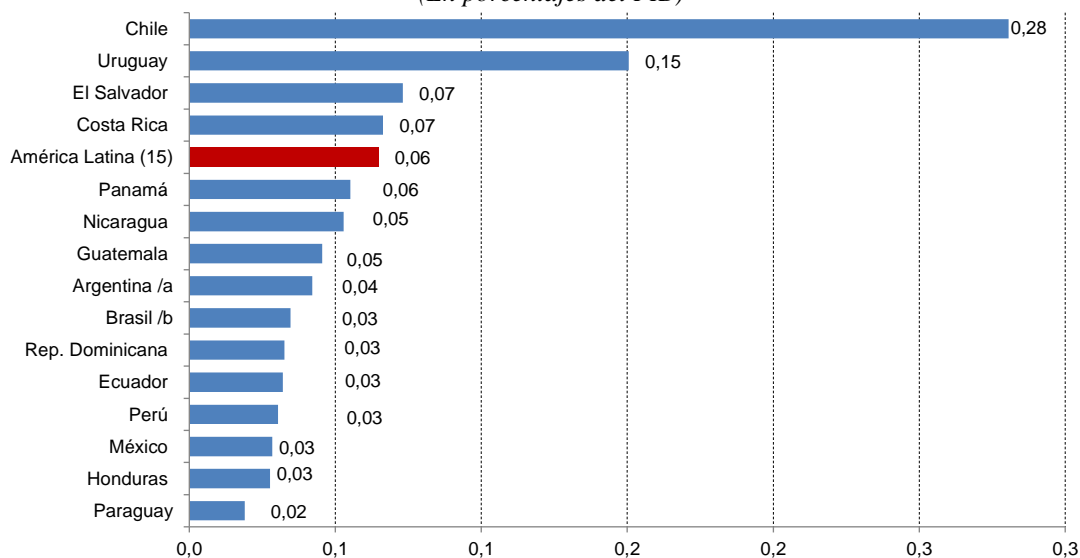
recién nacido consiste en una prestación económica sustitutiva del salario que se otorga a la madre o al padre (en forma alternada o como ellos decidan), una vez finalizada la licencia maternal, lo que posibilita reducir a la mitad la jornada laboral hasta los seis meses de edad del niño o niña.

En el Brasil, las trabajadoras y trabajadores empleados en empresas adheridas al Programa Empresa Ciudadana (Ley 11 770) pueden extender la licencia por maternidad por sesenta días adicionales o la de paternidad por 15 días, respectivamente, y recibir el 100% de su salario. Luego, las empresas pueden imputar el valor del salario de la empleada/o durante ese periodo de prórroga como pago del impuesto sobre la renta, tal como se analizará más adelante.

Finalmente, son muy pocos los países de América Latina que cuentan con algún tipo de licencia para el cuidado de los hijos en caso de accidente, enfermedad o alguna condición o situación especial (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y el Perú, además de la República Bolivariana de Venezuela y Cuba). Como se analiza en Rico y Robles (2016), en la Argentina, el Ecuador, el Perú y el Uruguay existe una ley que permite extender el periodo de licencia por maternidad en caso de nacimiento de un hijo o hija con discapacidad (aunque, en la Argentina, este permiso está dirigido solo a las madres de hijos o hijas con síndrome de Down). Por último, solo un país, Costa Rica, tiene una legislación para el cuidado de una persona en fase terminal.

Las diferencias respecto de la duración, la población cubierta²⁵ y el porcentaje del salario que se paga por las licencias de maternidad como así también la existencia o no de licencias parentales, se ven reflejadas en el gasto en este tipo de prestaciones que ejecutan los sistemas de seguridad social de los países de la región (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (15 países): gasto público por pagos por licencias por maternidad y licencias parentales, alrededor de 2016
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye únicamente lo pagado por la ANSES (por ejemplo, no se incluyen los beneficios pagados por cajas provinciales).

^b Incluye el gasto tributario por el Programa Empresa Ciudadana.

²⁵ Tal como lo señalan CEPAL (2010) y Filgueira y Rossel (2017), las licencias maternales son muy limitadas y aun inexistentes para ciertos sectores, en particular para las trabajadoras domésticas, las trabajadoras subcontratadas y temporales.

Claramente, Chile y el Uruguay son los países en América Latina que realizan un mayor esfuerzo fiscal en pos de llegar a un número mayor de beneficiarios, cubrir el 100% de la remuneración (aunque con un tope máximo de sueldo en Chile) y otorgar las licencias de mayor duración para el cuidado de los recién nacidos. En el año 2016, los pagos por concepto de licencias maternales, parentales y/o familiares alcanzaron el 0,28% del PIB en Chile, en tanto que en el Uruguay totalizaron 0,15% del PIB. En los demás países de la región, el gasto en estas prestaciones se ubica por debajo del 0,07% del PIB; incluso, en el Paraguay y de acuerdo con datos oficiales previos a la entrada plena en vigencia de la reforma, apenas se gastaba 0,02% del PIB.

C. Los programas de transferencias condicionadas como transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes

Otro tipo de transferencias monetarias dirigidas a las familias con niños y niñas son los programas de transferencias condicionadas (PTC) que, como se observa en el cuadro 6, están presentes en prácticamente todos los países de la región. Si bien no representan montos muy significativos en términos del PIB, estos programas son un importante alivio para la pobreza, ya que en la mayoría de los casos se trata de transferencias acotadas a los primeros deciles de ingresos y dirigidas a hogares encabezados por mujeres y con menores de 18 años. Los PTC entregan recursos monetarios y no monetarios y establecen condicionalidades relacionadas principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición. Por ejemplo, estos compromisos pueden establecerse con relación a la matrícula, asistencia o permanencia de los niños y niñas en el sistema educacional o de acuerdo con el cumplimiento del calendario de vacunación o de los controles preventivos de salud.

Según información de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL²⁶, los PTC operan en 17 países de la región. De acuerdo con Cecchini y Atuesta (2017), en 2015 los PTC beneficiaban a 30 millones de familias (alrededor de 132 millones de personas, lo que equivale a un quinto de la población de la región), con una inversión correspondiente al 0,33% del PIB regional; es decir, 153 dólares per cápita.

La gran mayoría de los PTC en la región están dirigidos a familias con niños y niñas y en el cuadro 6 se listan los PTC diseñados exclusivamente para este grupo poblacional. Entre los programas que se han dejado fuera del análisis por no estar dirigidos solo a familias con niños y niñas, vale la pena mencionar el Programa Bolsa Verde del Brasil; los componentes “bono base familiar”, “transferencias monetarias base por persona”, “bono al trabajo de la mujer”, “programas de apoyo psicosocial”, “programas de acompañamiento sociolaboral”, “subsidio al pago del consumo de agua potable”, “bono de Protección”, “bono por formalización” del programa Subsistema de Seguridades y Oportunidades de Chile (o Ingreso Ético Familiar); el programa Red Unidos de Colombia; los componentes “pensión para adultos mayores” y “pensión para personas con discapacidad” del programa Bono de Desarrollo Humano del Ecuador; las modalidades “apoyo adultos mayores”, “inclusión financiera”, “Becas para educación superior”, “inserción laboral” y “salidas productivas” del programa Prospera de México y los componentes BonoLuz, BonoGas, Formación Humana y Ciudadana, Seguridad alimentaria, Acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación del programa Progresando con Solidaridad en la República Dominicana. En el cuadro 6 se listan los PTC y el detalle de los componentes exclusivamente dirigidos a familias con niños.

²⁶ La base de datos de programas de protección social no contributiva puede consultarse [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/> y la base de datos sobre programas de transferencias condicionadas puede consultarse [en línea] <https://dds.cepal.org/bdptc/>.

Cuadro 6
América Latina y el Caribe (17 países): principales programas de transferencias monetarias condicionadas, 2015
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la población)

País	Programas	Población meta	Inversión (porcentaje del PIB)	Cobertura de personas (porcentaje de la población)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Familias con hijos e hijas menores de 18 años y/o mujeres embarazadas	0,59	23,95
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa de Ciudadanía Porteña Bono Juancito Pinto Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	Énfasis en hogares con mujeres embarazadas y menores de 18 años Niños, niñas y adolescentes menores de 21 años asistiendo a la escuela formal Mujeres embarazadas y lactantes (menores de 2 años)	0,20	61,47
Brasil	Bolsa Familia	Bono "variable": menores de 15 años; Bono "variable adolescente": adolescentes entre 16 y 17 años; Bono "variable embarazada": mujeres embarazadas entre 14 y 44 años; Bono "variable niños lactantes": bebés entre 0 y 6 meses; "Brasil Carinhoso": niños y niñas entre 0 y 6 años.	0,50	27,86
Chile ^a	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil Subsistema de Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar)	Familias con hijos menores de 16 años en situación de trabajo infantil Componentes dirigidos a familias con hijos: transferencia monetaria condicionada (niños, niñas y adolescentes menores de 19 años); bono logro escolar (niños, niñas y adolescentes menores de 24 años entre 5to básico y 4to medio); bono graduación; aporte familiar permanente (bono marzo); bono control niño sano; familias con niños y niñas entre 0 y 5 años; bono por asistencia escolar: familias con niños y niñas entre 6 y 18 años.	0,15	1,78
Colombia	Más Familias en Acción	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (fue reemplazado por el programa Seguridades y Oportunidades en 2013, pero sus beneficiarios siguieron recibiendo el Bono de Protección o Egreso hasta completar las 24 o 36 cuotas, según correspondiera)	0,27	21,66
Costa Rica	Avancemos	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad y en condición de desplazamiento o indígenas con hijos menores de 18 años	0,17	10,15
Ecuador ^b	Bono de Desarrollo Humano (madres) Desnutrición Cero	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas Familias en extrema pobreza con hijos menores de 16 años	0,26	13,09
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias	Familias con niños y niñas menores a 1 año y mujeres embarazadas	0,24	6,85
Guatemala	Mi Bono Seguro	Familias con niños y niñas menores de 21 años y mujeres embarazadas Familias en situación de pobreza y extrema pobreza con hijos de entre 0 y 5 años y 6 a 15 años y/o mujeres gestantes y lactantes.	0,06	13,02

Cuadro 6 (conclusión)

País	Programas	Población meta	Inversión (porcentaje del PIB)	Cobertura de personas (porcentaje de la población)
Haití	Ti Manman Cheri tou nef	Familias con hijos matriculados entre 1er y 6to año de educación primaria	0,09	4,40
Honduras	Bono Vida Mejor	Hijos menores de 5 años y Mujeres embarazadas/ lactancia	0,20	18,37
México	Prospera	Existen once modalidades, de las cuales son dirigidas a familias con niños: apoyo alimentario, apoyo en útiles escolares, apoyo educación, suplementos alimenticios, salud y jóvenes con Prospera	0,23	24,11
Panamá	Red de Oportunidades	Familias en situación de pobreza extrema con niños y mujeres embarazadas	0,10	9,98
	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	Familias en situación de extrema pobreza. Se priorizan familias que tengan miembros menores de edad, con discapacidad y/o adultos mayores		
Paraguay	Tekoporá	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños y niñas hasta los 18 años, así como familias indígenas.	0,22	10,54
	Abrazo	Familias con niños y niñas menores de 14 años que se encuentran realizando algún tipo de actividad económica, productiva, de comercialización o de servicio en la vía pública, identificadas por monitores de trabajo infantil		
Perú	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños y niñas hasta los 19 años	0,18	12,59
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	Once componentes de los cuales los siguientes se dirigen a familias con niños: Incentivo a la Asistencia Escolar, Salud integral, Comer es Primero, Bono Escolar Estudiando Progreso	0,43	31,33
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan Equidad Tarjeta Uruguay Social	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años Titulares de tarjetas en cuyo hogar existan menores de hasta 3 años inclusive y/o mujeres embarazadas	0,39	29,26

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/> y S. Cecchini y B. Auesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión", *Serie Políticas Sociales* N° 224 (LC/TS.2017/40), CEPAL, 2017.

Nota: El valor de la inversión corresponde a lo ejecutado, excepto para el Ecuador, México, el Paraguay (Abrazo) y el Uruguay (Tarjeta Social) que es presupuestado.

^a El gasto y el presupuesto a partir del año 2013 es compartido entre los dos programas señalados en el cuadro. La cifra presentada corresponde al total asignado a ambos programas.

^b Incluye solo la transferencia monetaria condicionada para las familias con niños y niñas (se excluye la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad).

Existen grandes diferencias entre países tanto respecto de la inversión en los PTC (medido en porcentaje del PIB) como de los niveles de cobertura alcanzados (medido en porcentaje de la población). En el Estado Plurinacional de Bolivia, el porcentaje de población cubierta por los programas Bono Juancito Pinto y Bono Juana Azurduy es el más elevado de la región con 61,5% de la población en 2015. Le siguen, en orden de importancia, la República Dominicana con una cobertura del programa Progresando con Solidaridad en 31,3% de la población, el Uruguay y el Brasil con coberturas de 29,3% y 27,9% de su población, respectivamente. En la Argentina, Colombia y México, el porcentaje de población cubierta por este tipo de programas también es más elevado que el promedio regional (que se ubica alrededor de 21%), en tanto que los programas que en términos absolutos concentran el mayor número de beneficiarios son Bolsa Familia del Brasil (con 13,9 millones de hogares) y Prospera de México (6,1 millones de hogares).

En cuanto al nivel de gasto público, se destacan con los mayores valores la Argentina (0,59% del PIB), el Brasil (0,50% del PIB), la República Dominicana (0,43% del PIB) y el Uruguay (0,39% del PIB). En contraste, en Panamá, Haití y Guatemala el presupuesto de estos programas se ubica por debajo del promedio regional.

Dado que los PTC constituyen un apoyo significativo para las familias con niños y niñas más vulnerables y son una herramienta que contribuye a la reducción de la pobreza, resulta importante asegurar su sostenibilidad a lo largo del tiempo, especialmente durante la parte baja del ciclo económico, tanto en términos de los montos pagados como de la cantidad de población beneficiaria. A pesar de que en la región los PTC crecieron durante la década de los 2000 tanto en cobertura como en inversión, en los últimos años se aprecia una reducción en parte de los países (Cecchini y Atuesta, 2017). En efecto, entre 2010 y 2015/2016, el gasto medido como proporción del PIB y/o el porcentaje de la población beneficiaria de estos programas cayó en más de la mitad de los países de la región (véase los gráficos 6A y 6B). Esta reducción ocurrió en un entorno de caída de los ingresos fiscales, preocupación para tender hacia una consolidación fiscal y en un contexto de contracción de la actividad económica regional.

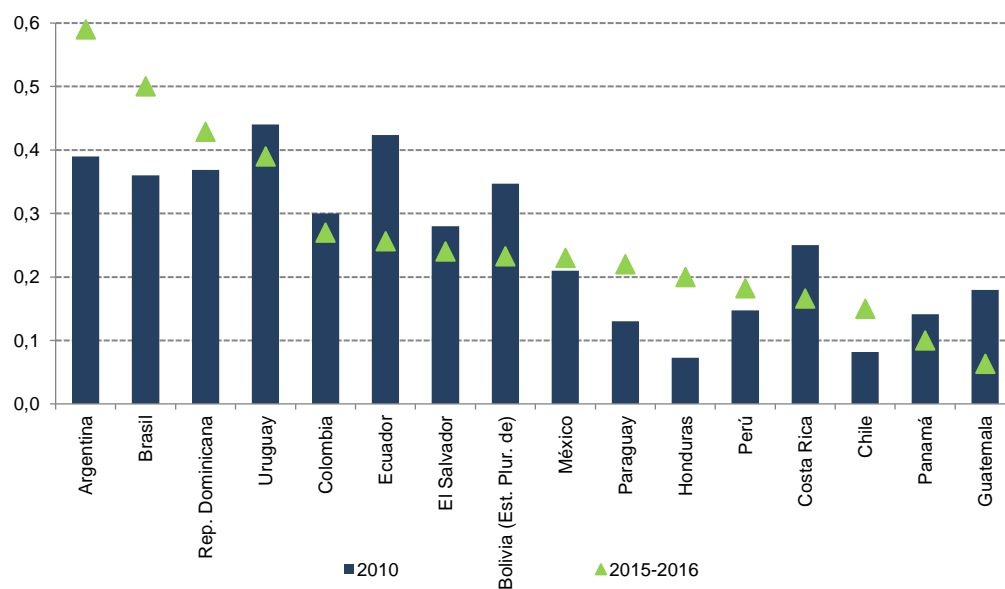
Los niveles de la inversión en PTC por persona²⁷ varían significativamente entre países. Estos valores van desde 371 dólares por persona en hogares destinatarios de la Argentina en 2015 a solo 14 dólares en el Estado Plurinacional de Bolivia. En Chile y el Uruguay, países que como se vio anteriormente se clasifican (junto con la Argentina, el Brasil y Costa Rica) en el grupo que apunta a un enfoque de protección social como garantía ciudadana, la inversión anual es de alrededor de 250 dólares por persona. A ellos le siguen Costa Rica, México y el Brasil, con una inversión anual en PTC de 178, 163 y 146 dólares per cápita, respectivamente (véase el gráfico 7).

En el otro extremo, entre los países con el menor nivel de inversión en PTC por persona, además del Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentran Honduras y Guatemala con valores del orden de 20 dólares anuales por persona. El Estado Plurinacional de Bolivia destaca como el país con la mayor cobertura en PTC como porcentaje de la población nacional, pero uno de los menores niveles de inversión en PTC per cápita de toda la región, lo que no se observa en los otros dos países que presentan tanto bajos niveles de cobertura como bajos niveles de inversión por persona (Cecchini y Atuesta, 2017). En Cecchini, Atuesta y Morales (2018), también se realiza un análisis de los montos recibidos por familia en porcentajes de la línea de la pobreza, análisis que toma en cuenta el costo de vida en cada país.

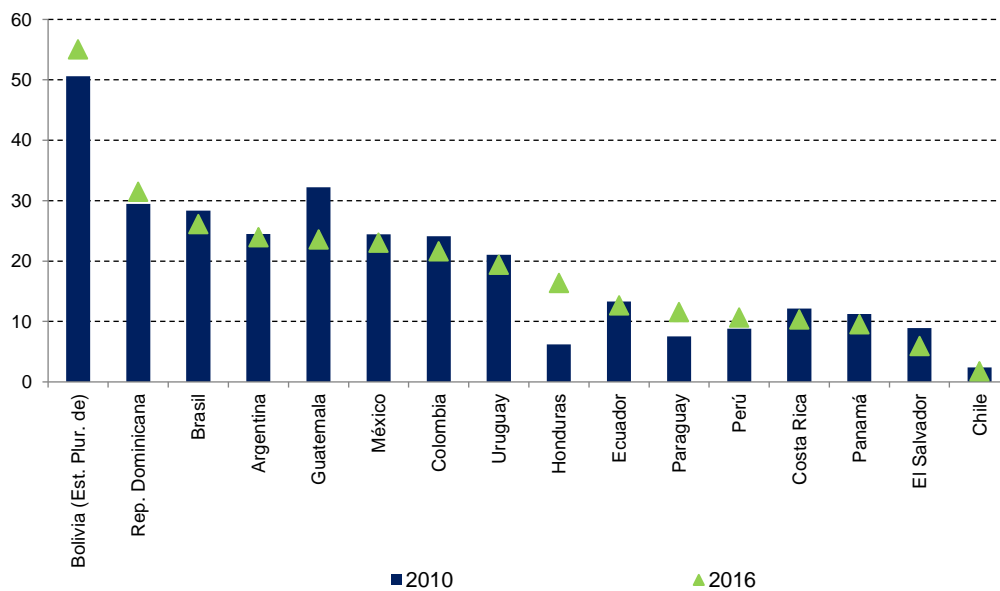
²⁷ La inversión por persona se construye dividiendo el total de inversión anual del programa por la cobertura de personas en hogares con perceptores de los PTC.

Gráfico 6
América Latina y el Caribe (16 países): programas de transferencias condicionadas, 2010 y 2015/2016

A. Gasto en programas de transferencias condicionadas (PTC)
 (En porcentaje del PIB)



B. Cobertura de personas
 (En porcentaje de la población)

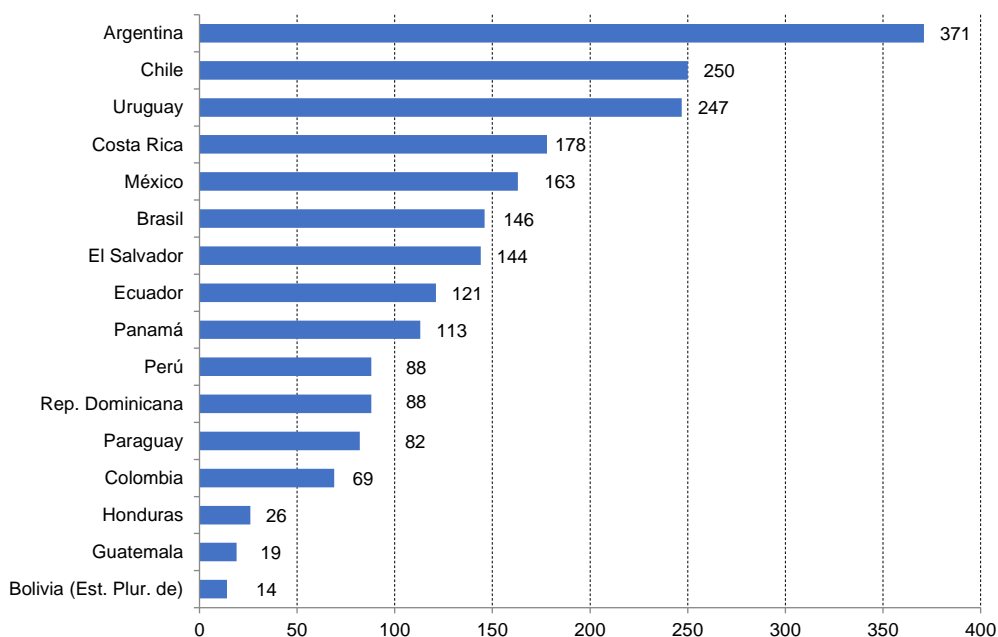


Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Nota gráfico A: Corresponde al gasto ejecutado, excepto para el Ecuador, México, el Paraguay (Abrazo) y el Uruguay (Tarjeta Social) que es presupuestado. En el Paraguay en vez de 2010 es 2011 y en el Ecuador 2014. En el Ecuador se incluye solo la transferencia monetaria condicionada para las familias con niños (excluye la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad).

Nota gráfico B: en Guatemala y la República Dominicana, la cobertura en vez de 2010 es 2012, en Chile corresponde a 2013 y el Ecuador, 2014.

Gráfico 7
América Latina y el Caribe (16 países): inversión pública anual en programas de transferencias condicionadas por persona en hogares destinatarios, alrededor de 2015
(En dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de S. Cecchini y B. Atuesta, “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión”, *Serie Políticas Sociales* N° 224 (LC/TS.2017/40), CEPAL, 2017.

Nota: En el Ecuador se incluye solo la transferencia monetaria condicionada para las familias con niños y niñas (excluye la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad).

Por último, en el cuadro 7 se muestra a nivel de componente de cada programa, cuando la información está disponible, el monto mínimo y máximo que recibe cada hogar per cápita mensualmente (en moneda local y su equivalente en dólares). En promedio y alrededor de 2014, el mínimo recibido por hogar per cápita equivale a 7 dólares, mientras el máximo es de 56 dólares. El monto mínimo, y a veces máximo, alcanza apenas a 1 dólar en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile (bono logro escolar), Colombia (bono educación), el Ecuador (incentivo económico), México (apoyo en útiles escolares), el Paraguay (apoyo en educación y salud) y la República Dominicana (incentivo a la asistencia escolar). Si bien en general estos constituyen solo uno de varios componentes de las transferencias, llama la atención y muchas veces ha sido criticado el monto tan bajo de la transferencia que finalmente recibe el niño, niña o adolescente.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (16 países): montos de las transferencias condicionadas,
alrededor de 2014
(Valores mensuales por persona)

País	Programas	Transferencia	Monto de la transferencia (mínimo y máximo) ^a				
			(En moneda local) ^b		(En dólares) ^c		
			Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Asignación por hijo	64	138	14	30	
		Asignación por hijo con discapacidad	226	451	50	99	
	Programa de Ciudadanía Porteña	Asignación por mujer embarazada	64	138	14	30	
		Subsidio a los hogares	68	443	12	79	
		Estudiar es trabajar	72	...	13	...	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	Bono	6	...	1	...	
	Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy	Bono control prenatal	1	4	0	1	
		Bono parto institucional y control posnatal	2	2	0	0	
		Bono controles integrales de salud	1	11	0	2	
		Bono Básico	19	19	8	8	
		Bono variable	9	43	4	18	
Brasil	Bolsa Familia	Bono variable adolescente	10	21	4	21	
		Bono variable embarazadas	9	43	4	18	
		Bono variable niños lactantes	9	43	4	18	
		Bono para la Superación de la Extrema Pobreza	0	77	0	33	
		Programa de Erradicación del Trabajo Infantil	Bolsa criança cidadã	6	10	3	4
		Ingreso Ético Familiar	Bono Base Familiar	7 429	7 429	15	15
Chile	Más Familias en Acción	Bono Logro Escolar	598	996	1	2	
		Bono por Asistencia Escolar	1 912	...	4	...	
		Bono de nutrición	14 571	17 000	7	8	
	Bono de educación	2 429	13 357	1	7		

Cuadro 7 (continuación)

País	Programas	Transferencia	Monto de la transferencia (mínimo y máximo) ^a			
			(En moneda local) ^b		(En dólares) ^c	
			Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Costa Rica	Avancemos	Transferencia Monetaria Condicionada	3 947	13 158	7	24
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	BDH (madres)	10	10	10	10
	Desnutrición Cero	Incentivo Económico	1	2	1	2
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias	Bono de educación	3	4	3	4
		Bono de salud	3	4	3	4
		“Nuestros Mayores Derechos”	9	...	9	...
		Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	3	...	3	...
Guatemala	Mi Bono Seguro	Bono Escolar	23	23	3	3
		Bono de Salud	23	23	3	3
Honduras	Bono Vida Mejor (Bono 10000)	Bono de nutrición	70	...	3	...
		Bono de salud	70	...	3	...
		Bono educación	141	...	7	...
México	Prospera	Apoyo alimentario	70	...	5	...
		Apoyos útiles escolares	6	8	0	1
		Apoyo educación	37	282	3	21
		Jóvenes con Prospera	102	1 020	8	77
		Apoyo alimentario "vivir mejor"	29	...	2	...
	Apoyo infantil "vivir mejor"	25	75	2	6	

Cuadro 7 (conclusión)

País	Programas	Transferencia	Monto de la transferencia (mínimo y máximo) ^a			
			(En moneda local) ^b			
			Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Panamá	Red de Oportunidades	TMC	8	8	8	8
Paraguay	Tekoporá	Soporte alimentario	14 525	14 525	3	3
		Apoyo en educación y salud	6 355	25 419	1	6
	Abrazo	Bono solidario fijo	32 609	119 565	7	27
Perú	Juntos	Bono	20	20	7	7
República Dominicana	Progresando con solidaridad	Incentivo a la Asistencia Escolar	41	162	1	4
		Comer es Primero	223	223	5	5
		Bono Escolar Estudiando Progreso	68	135	2	3
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	Transferencia monetaria condicionada	239	1 642	10	71
	Tarjeta Uruguay Social	Tarjeta Uruguay Social	142	711	6	31
Promedio simple					7	56

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/> y S. Cecchini, B. Atuesta y B. Morales, “Programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique Latine”, *Documents de projets de la CEPAL*, 2018.

^a Los valores de las transferencias se refieren al monto mínimo y máximo per cápita que se transfiere a las familias. El monto mensual de cada transferencia se dividió por el número de integrantes del hogar. Para ello se utilizó el dato del tamaño medio de los hogares proveniente de encuestas de hogares para los países y programas con dicha información disponible (Asignación Universal por Hijo de la Argentina; Bono Juancito Pinto y Bono Madre Niña Juana Azurduy del Estado Plurinacional de Bolivia; Programa Bolsa Familia del Brasil; Subsistema de Seguridad y Oportunidades de Chile; Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias del Salvador; Bono Vida Mejor de Honduras; Prospera de México; Red de Oportunidades de Panamá; Tekoporá del Paraguay; Juntos del Perú; y Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social del Uruguay). Para el resto de los programas se utilizó el tamaño medio de los hogares del quintil más pobre provisto por CEPALSTAT. Los datos de CEPALSTAT provienen de cálculos sobre la base de las encuestas de hogares a nivel nacional; y solo en el caso de la Argentina y el Ecuador, debido a disponibilidad de información, se usa el tamaño promedio de los hogares del quintil más pobre en zonas urbanas.

^b Argentina: peso (\$) ; Estado Plurinacional de Bolivia: boliviano (Bs); Brasil: real (R\$); Chile: peso (Ch\$); Colombia: peso (Col\$); Costa Rica: colón (¢); Ecuador: dólar (US\$); El Salvador: dólar (US\$); Guatemala: quetzal (GTQ); Honduras: lempira (Lps.); México: nuevo peso (MNS); Panamá: balboa (PAB); Paraguay: guaraní (G); Perú: nuevo sol (S/); República Dominicana: peso (RD\$); Uruguay: peso (\$).

^c Dólares de cada año; conversión hecha sobre la base de las series de tasa de cambio de CEPALSTAT.

IV. Las rebajas impositivas destinadas a la infancia y las familias

En esta sección se identifican, describen y cuantifican las rebajas tributarias asociadas a las familias con niños y niñas en los países de la región, como exenciones, deducciones, créditos tributarios y otros tratamientos que se dan en el impuesto sobre la renta de las personas.

A. Identificación de las principales rebajas tributarias de apoyo a las familias con niños, niñas y adolescentes

Tal como señalan Adema, Fron y Ladaique (2011), los gastos con fines sociales realizados a través del sistema tributario pueden adoptar diversas formas: exenciones (ingresos excluidos de la base imponible); deducciones (importes deducidos de los ingresos brutos); créditos (montos deducidos de la deuda tributaria); tasas reducidas (tasas impositivas más bajas para grupos específicos, por ejemplo, personas mayores) y diferimientos fiscales. Así, los autores definen a las rebajas tributarias (*tax breaks*) con fines sociales como: “aquellas reducciones, exenciones, deducciones o diferimientos de impuestos que: i) desempeñan la misma función política que los pagos de transferencias que si existieran, se clasificarían como gastos sociales; o ii) tienen por objeto estimular la provisión privada de ciertas prestaciones” (Adema, Fron y Ladaique, 2011, pág. 25). Por ejemplo, en el primer grupo pueden citarse las deducciones o créditos fiscales focalizados en los hijos o dependientes a cargo, ya que pueden considerarse como un sustituto de las transferencias en efectivo. El segundo grupo, es decir, aquellos gastos tributarios que buscan estimular la provisión privada incluyen la rebaja de impuestos para organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, exenciones tributarias para las contribuciones privadas a seguros de salud u otros.

En el cuadro 8 se presentan las rebajas en el impuesto sobre la renta dirigidas a las familias en los países de América Latina. En general suelen tomar la forma de deducciones por hijos u otros dependientes a cargo (la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay); o deducciones por gastos en educación (el Brasil, México y la República Dominicana), que reducen la base imponible sobre la cual se calcula el impuesto sobre la renta de las personas físicas. El monto anual por hijo de estas deducciones va desde 720 dólares en el Brasil y 1.500 dólares en la Argentina, hasta cerca de los 3.300 dólares en el caso de un hijo con discapacidad en el Uruguay. Las deducciones por los gastos en educación tienen un valor anual que promedia los 1.000 dólares y, solo en el caso de México, su monto depende del nivel educativo al cual se esté asistiendo. Sin embargo, como las deducciones son importes que se restan de los ingresos del contribuyente, es decir, que disminuyen

la base imponible sobre la cual se aplica la tasa del impuesto, estos montos por sí solos no equivalen al apoyo fiscal que estarían recibiendo las familias con niños y niñas. Por ejemplo, si se supone que el contribuyente está en un tramo de ingresos cuya alícuota es del 10% (y no se consideran otros efectos o cambios de tramos), entonces la deducción por hijo en el Brasil implicaría un apoyo anual de unos 72 dólares por niño y en la Argentina alcanzaría a 150 dólares por hijo para las familias que pagan este impuesto. Bajo esos mismos supuestos, el valor promedio del apoyo por los gastos en educación rondaría los 100 dólares anuales por niño en las familias que son contribuyentes del impuesto a la renta en México o un máximo de 140 dólares para las familias que pagan este impuesto en el Brasil.

También existen créditos tributarios en apoyo a las familias con hijos, por ejemplo, por pagos de colegiaturas (Chile), por dependiente (Costa Rica) o donaciones dirigidas a la infancia y extensiones de licencias por maternidad y paternidad (Brasil). Estos valores se restan directamente del monto que el contribuyente debe pagar del impuesto sobre la renta y por lo tanto su valor equivale al apoyo fiscal recibido por estas familias. En Chile, la rebaja impositiva es de 183 dólares por cada hijo, en tanto que en Costa Rica se sitúa en 32 dólares por hijo y 47 dólares por cónyuge. Como se mencionó en la sección anterior, en el Brasil, a través del Programa Empresa Ciudadana, las trabajadoras pueden extender la licencia por maternidad por sesenta días (y los trabajadores por 15 días) y recibir el salario completo, en tanto que las empresas pueden descontar del impuesto de renta debido el total de la remuneración pagada a la empleada/o durante ese periodo de prórroga.

En Costa Rica, el llamado “salario escolar” se encuentra exento del impuesto a la renta; es decir, es un ingreso que no forma parte de la base imponible. Si bien el salario escolar nació como una ayuda para los gastos escolares de los hijos y se paga a todos los trabajadores, independientemente de que tengan o no hijos, no fue incluido en las estimaciones de las rebajas tributarias dirigidas solo a las familias con niños y niñas. En 2015, según cifras oficiales de Costa Rica, el gasto tributario asociado a este concepto alcanzó 0,13% del PIB. De manera similar, en otros países existen rebajas tributarias que benefician a todos los contribuyentes (no solo a las familias con niños y niñas) y que tampoco corresponde incluirlas en la cuantificación de acuerdo con la metodología elegida, como las deducciones de gastos médicos u otros gastos personales del contribuyente y sus dependientes en el caso del Brasil, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y el Paraguay.

En varios países de la región la legislación del impuesto a la renta no contempla deducciones por cargas familiares y tampoco se identifican otras medidas tributarias de apoyo a las familias con niños y niñas, como en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y el Perú. Además, en estos países, tal como se analizó en la sección precedente, tampoco hay un sistema de seguridad social con asignaciones familiares contributivas donde los trabajadores del sector formal reciban una prestación monetaria periódica por sus hijos u otras personas menores de edad a cargo²⁸.

Un aspecto para considerar respecto a la cuantificación de estas rebajas impositivas es que en algunos casos son consideradas como gastos tributarios por los propios países mientras que en otros no (véase la última columna del cuadro 8). Ello tiene relación con la definición y el marco de referencia adoptado en la metodología de cada país. Respecto de la definición de gasto tributario, según la OCDE (2004) un gasto tributario es una transferencia de recursos públicos realizada mediante reducciones impositivas en relación con un marco de referencia o *benchmark*, en vez de ser efectuadas a través de un subsidio o gasto público directo. En un sentido amplio, el concepto de gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía (Barra y Jorrot, 2002). En resumen, existe gasto tributario cuando hay un desvío del marco de referencia, una pérdida de recaudación y un beneficio para ciertos contribuyentes, en el caso particular de este estudio, para aquellos contribuyentes con niños y niñas a cargo.

²⁸ Tal como se mencionó en la sección anterior, en el Estado Plurinacional de Bolivia existe el subsidio prenatal y el subsidio de lactancia, ambos son en especie, pagados por el empleador y no se extienden más allá del primer año de vida del niño. En el Paraguay y el Perú las asignaciones familiares que reciben los trabajadores también son pagadas por el empleador, mientras que en Nicaragua y Panamá el sistema de seguridad social únicamente las contempla para los jubilados y pensionados (no así para los trabajadores activos).

Cuadro 8
América Latina y el Caribe (17 países): medidas de apoyo monetario a través del sistema tributario dirigidas a familias con niños y niñas

País	Medida tributaria	Descripción / observaciones	Gasto tributario
Argentina	Deducción por cargas familiares	Deducciones por hijos menores de 18 años y cónyuge dependiente (1 500 y 3 000 dólares, respectivamente en 2017)	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas	...
Brasil	Deducción por pensiones alimenticias	Deducción de los pagos por pensiones alimenticias y ayudas por hijos, efectuados con base en una orden judicial	No
	Deducción por persona dependiente	Por cada dependiente: 720 dólares anuales (2017)	No
	Deducción de los gastos en educación	Deducción de la base de cálculo del IRPF de los gastos en educación del contribuyente y de sus dependientes efectuados en establecimientos de enseñanza (hasta 1.130 dólares en 2017)	Sí
	Crédito tributario por los aportes a Fondos del Niño y del Adolescente (IRPF e IRPJ)	Deducción del impuesto de renta debido de las contribuciones a Fondos controlados por los Consejos Municipales, Estaduales y Nacionales de los Derechos del Niño y del Adolescente. Límite del 6% (personas físicas) y 1% (personas jurídicas) del impuesto debido (junto con otras deducciones)	Sí
	Crédito tributario por el pago de la extensión de licencia por maternidad/paternidad (Programa Empresa Ciudadana, IRPJ)	Deducción del impuesto debido del total de la remuneración pagada a la empleada durante los 60 días de prórroga de la licencia por maternidad	Sí
Chile	Crédito tributario por gasto en educación	Rebaja del IRPF por los gastos educativos de los hijos (hasta 25 años), si la renta total del padre y la madre no excede 32.900 dólares anual aprox. Límite: 183 dólares anuales por hijo (2017)	Sí
Colombia	Deducción por dependiente	Deducción de hasta 10% de los ingresos brutos con un límite total de 350 dólares mensuales en 2017 (por hijos hasta 18 años; entre 18 y 23 estudiando; mayores de 23 dependiente por factores físicos o psicológicos; cónyuge o compañero o hermano dependiente)	No
Costa Rica	Crédito fiscal por hijo y cónyuge (rentas del trabajo y personas físicas con actividad lucrativa)	Crédito fiscal de 32 dólares anuales por cada descendiente (menor de edad, con discapacidad o estudiante hasta 25 años) y de 47 dólares por el cónyuge (2017)	Sí
Ecuador	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas (la deducción de gastos personales y familiares es para todo tipo de contribuyente)	...
El Salvador	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas (la deducción de gastos en salud y educación es para todo tipo de contribuyente)	...

Cuadro 8 (conclusión)

País	Medida tributaria	Descripción / Observaciones	Gasto Tributario
Guatemala	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas en el IRPF. Sin embargo, en IVA y otros impuestos el gasto tributario para individuos y familias es de 0,7% del PIB en 2015	...
Honduras	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas (la deducción de gastos en salud y educación es para todo tipo de contribuyente)	...
México	Deducción por colegiaturas	Deducción del IRPF de los pagos de colegiaturas desde nivel preescolar hasta bachillerato o equivalente (valor máximo anual por hijo: entre 650 y 1.240 dólares según nivel educativo, 2017)	Sí
	Deducción por gastos de transporte escolar de los hijos	Aplica para casos donde el transporte es obligatorio	Sí
Nicaragua	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas (la deducción de gastos en salud y educación es para todo tipo de contribuyente)	...
Panamá	No existen deducciones por dependientes. Solo hay una deducción personal aplicable para los cónyuges que tributan conjuntamente (800 dólares)	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas (la deducción de gastos médicos e intereses es para todo tipo de contribuyente)	...
Paraguay	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas (la deducción de gastos personales y familiares es para todo tipo de contribuyente)	...
Perú	No existen deducciones por dependientes	No se identifican rebajas tributarias relacionadas exclusivamente con las familias con niños y niñas	...
República Dominicana	Deducción por gastos en educación	Deducción de gastos en educación de dependientes directos no asalariados (hijos) o propios hasta un 10% de los ingresos gravados (Límite de 25% del tramo exento de renta)	Sí
Uruguay	Deducción por dependientes menores de edad o con discapacidad	Deducciones por dependientes menores de edad hasta 1.650 dólares y discapacitados: 3.300 dólares (en 2017)	No
	Opción de liquidación por Núcleo Familiar	Quienes integren un núcleo familiar pueden optar por liquidar el impuesto bajo esta modalidad	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación tributaria de cada país e informes oficiales de gastos tributarios.

Nota: IRPF (impuesto a la renta de personas físicas). No se incluyen las rebajas tributarias que benefician a todos los contribuyentes (es decir, independientemente de que tengan niños o niñas a cargo), como las deducciones de gastos médicos u otros gastos personales del contribuyente y sus dependientes (en el Brasil, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y el Paraguay) y la exención del salario escolar en Costa Rica.

En cuanto al marco de referencia a partir del cual se identifica y mide un gasto tributario, es decir, donde se establece qué es lo que forma parte de la estructura normal del tributo, este puede seguir un enfoque legal o uno conceptual. El más habitual es el enfoque legal que consiste en tomar como referencia la estructura establecida por la propia ley del impuesto. De esta forma se consideran como gastos tributarios aquellos que se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria. En cambio, el enfoque conceptual consiste en tomar como marco de referencia o estructura tributaria normal, una base bien amplia del impuesto (por ejemplo, la definición de renta extensiva o amplia de Haig-Simons para el impuesto sobre la renta), por lo que cualquier exclusión de esa base daría lugar a un gasto tributario²⁹.

Dado que la gran mayoría de los países de la región considera como marco de referencia la estructura establecida en la propia legislación tributaria, algunas medidas impositivas de apoyo a las familias no constituyen un gasto tributario de acuerdo con esa definición y, por lo tanto, la pérdida de recaudación que generan no ha sido estimada por los países. Ese es el caso de las deducciones por cargas familiares en varios de los países analizados (la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay).

B. Cuantificación de las rebajas tributarias orientadas a las familias

La medición de los gastos tributarios es una tarea compleja y no exenta de problemas, críticas y limitaciones. Tal como se señaló anteriormente, no existe una definición única de gasto tributario y de lo que constituye un sistema tributario de referencia. Los marcos de referencia nacionales con los que se identifican y miden los gastos tributarios varían de país en país, lo que dificulta o invalida la comparación entre ellos.

No obstante, Adema, Fron y Ladaique (2011) sostienen que esto no invalida la comparación de un subgrupo de gastos tributarios, como los relacionados con los sistemas de protección social o aquellos dirigidos hacia las familias con niños, niñas y adolescentes. Esto se debe a que el enfoque seguido aquí, basado en la metodología de gasto social y del *Family Database* de la OCDE, computa el valor del apoyo directo a los beneficiarios proporcionados a través del sistema tributario, para lo cual no se requiere referencia a un *benchmark* o sistema tributario normal.

Otro aspecto para considerar es la metodología para estimar los gastos tributarios, donde básicamente pueden distinguirse tres enfoques: ex post, ex ante y gasto equivalente. El enfoque ex post estima, a través de un ejercicio de equilibrio parcial, la recaudación que el fisco deja de percibir suponiendo que los contribuyentes no cambiarían su comportamiento con la derogación del beneficio tributario. El enfoque ex ante estima la ganancia de recaudación que implicaría para el fisco la eliminación del tratamiento preferencial, por lo que considera algún supuesto acerca del cambio de comportamiento de los beneficiarios. Por último, el enfoque de gasto equivalente mide el costo de proveer el mismo beneficio monetario que otorga el gasto tributario a través de un gasto directo. En general, los países de la región tienden a utilizar el método ex post de renuncia fiscal (o método de la recaudación perdida) con algunas adaptaciones (Jiménez y Podestá, 2009).

La principal fuente de información de las rebajas tributarias de apoyo a las familias son los informes de gastos tributarios elaborados, generalmente, por las administraciones tributarias de cada país. En estos documentos se publican estimaciones de los ingresos que se dejan de recaudar como consecuencia de un tratamiento tributario que se desvía de la estructura normal de un impuesto. Sin embargo, se presentan algunas limitaciones, ya que en la mayoría de los países la cuantificación abarca solo los gastos tributarios de los niveles centrales de gobierno, dejando de lado a los gobiernos locales o intermedios. Esto representa una subestimación de este tipo de gasto, especialmente en países federales o en aquellos más descentralizados.

²⁹ Para un análisis detallado de las metodologías de medición de los gastos tributarios, sus limitaciones y su aplicación a los países de América Latina, véase Jiménez y Podestá (2009).

Por otra parte, tal como se mencionó en la subsección precedente, algunas medidas tributarias de apoyo a las familias con hijos forman parte de la estructura normal del impuesto, por lo que los países no las consideran como gasto tributario y, por lo tanto, no son cuantificadas en los informes oficiales. Un ejemplo de ello son las deducciones por hijos en la Argentina, el Brasil y el Uruguay que, si bien no constituyen un gasto tributario en sentido estricto, es importante cuantificarlas debido a que son un apoyo financiero para las familias. En esos casos, los valores presentados más adelante corresponden a estimaciones propias realizadas a partir de información de las declaraciones juradas de los contribuyentes, publicadas por las administraciones tributarias de esos países³⁰.

De acuerdo con la metodología de la OCDE seguida en el presente estudio, las reducciones tributarias dirigidas a las parejas casadas o convivientes no deberían ser consideradas como un gasto público social. Esto, porque la elegibilidad para un programa de transferencias en efectivo de un sistema de protección social se basa en la presencia de niños dependientes en el hogar y no en el hecho de vivir en pareja o contar con un contrato matrimonial. Sin embargo, en la cuantificación para los países de América Latina, en algunos casos no ha sido posible dejar de lado las deducciones por cónyuge debido a la falta de desagregación de la información disponible. En la Argentina y el Brasil, la cuantificación incluye las deducciones por cónyuge dependiente, lo mismo sucede con el crédito fiscal por cónyuge en Costa Rica. Algo similar ocurre en ciertos países (el Brasil, México y la República Dominicana) donde no solo se permite la deducción de los gastos educativos de los hijos sino también del propio contribuyente o de su cónyuge.

Cuadro 9
América Latina y el Caribe (7 países): apoyo monetario a través del sistema tributario
dirigido a familias con niños y niñas
(En porcentajes del PIB)

	Año	Deducción (o crédito) por dependientes	Gastos en educación de los hijos	Otros ^a	Total
Argentina	2015	0,08 ^b	0,10
Brasil	2015	0,09 ^b	0,07	0,04	0,19
Chile	2017	...	0,01	...	0,01
Costa Rica	2015	0,05	0,05
México	2017	...	0,01	...	0,01
República Dominicana	2017	...	0,01	...	0,01
Uruguay	2012	0,07 ^b	...	0,01	0,09

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes oficiales de gastos tributarios e información de las administraciones tributarias de los países.

^a El ítem Otros en el Brasil incluye la Deducción por pensiones alimenticias y los Créditos tributarios por los aportes a Fondos del Niño y del Adolescente y por la extensión de las licencias por maternidad/paternidad. En el Uruguay corresponde al gasto tributario por la Opción de tributar por Núcleo Familiar.

^b Estimación propia.

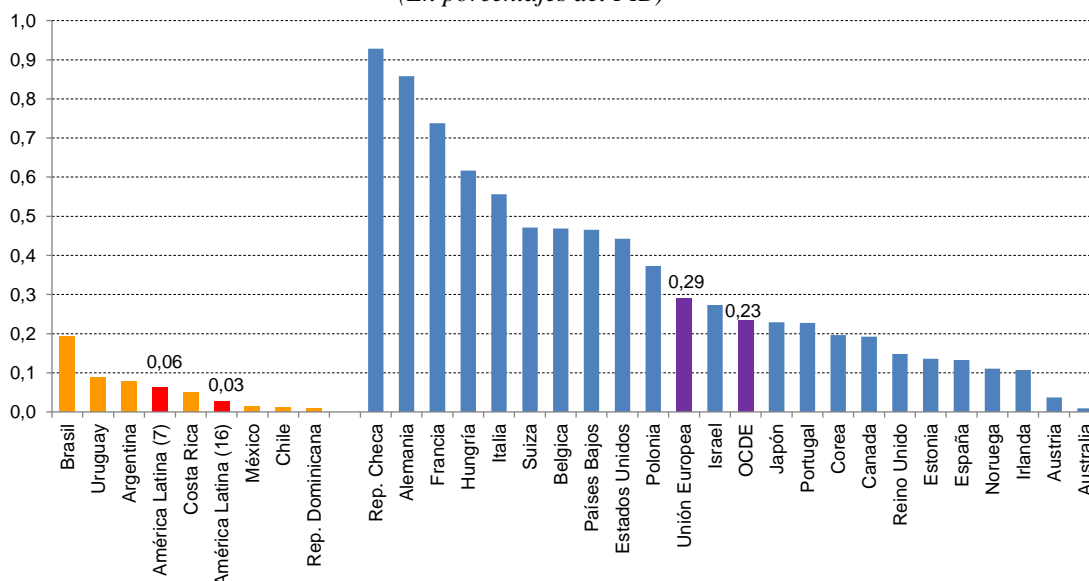
El apoyo fiscal brindado a las familias con niños, niñas y adolescentes a través de rebajas en el pago del impuesto sobre la renta es reducido en los países latinoamericanos y presenta magnitudes que en ningún

³⁰ Lamentablemente, no se pudo tener acceso a información detallada de las declaraciones juradas del impuesto en Colombia, por lo que no se estimaron las rebajas tributarias por deducciones de hijos en este país.

caso superan el 0,2% del PIB (véase el cuadro 9). El valor promedio de las reducciones tributarias para siete países de América Latina con este tipo de políticas e información disponible apenas llega al 0,06% del PIB (y a 0,03% del PIB si se incluye en el promedio a nueve países más donde no existen este tipo de medidas tributarias), cifra muy inferior al promedio de países de la Unión Europea (0,29% del PIB) o de las treinta y tres economías de la OCDE (0,23% del PIB) (véase el gráfico 8). Si bien en el Brasil, la Argentina y el Uruguay las rebajas tributarias en apoyo a las familias con hijos son más altas que en los demás países de América Latina, sus valores (medidos en proporción del PIB) son claramente inferiores a los de la gran mayoría de los países miembros de la Unión Europea y de la OCDE.

De todas formas, es importante resaltar que a diferencia de otros gastos públicos dirigidos a las familias de menores recursos (como los programas de transferencias condicionadas), las rebajas impositivas son aprovechadas por las familias de ingresos altos (o medio alto). Por ejemplo, en el caso particular de las reducciones tributarias asociadas a las familias con hijos, en el informe de Presupuestos de Gastos Fiscales de México se muestra que el beneficio que representan las deducciones personales se concentra en los contribuyentes de mayor capacidad económica: el decil de mayores ingresos concentra el 86% del gasto deducible por colegiaturas y el 94% del correspondiente al gasto en transporte escolar obligatorio.

Gráfico 8
América Latina y el Caribe y OCDE: apoyo monetario para las familias a través del sistema tributario, alrededor de 2015
(En porcentajes del PIB)



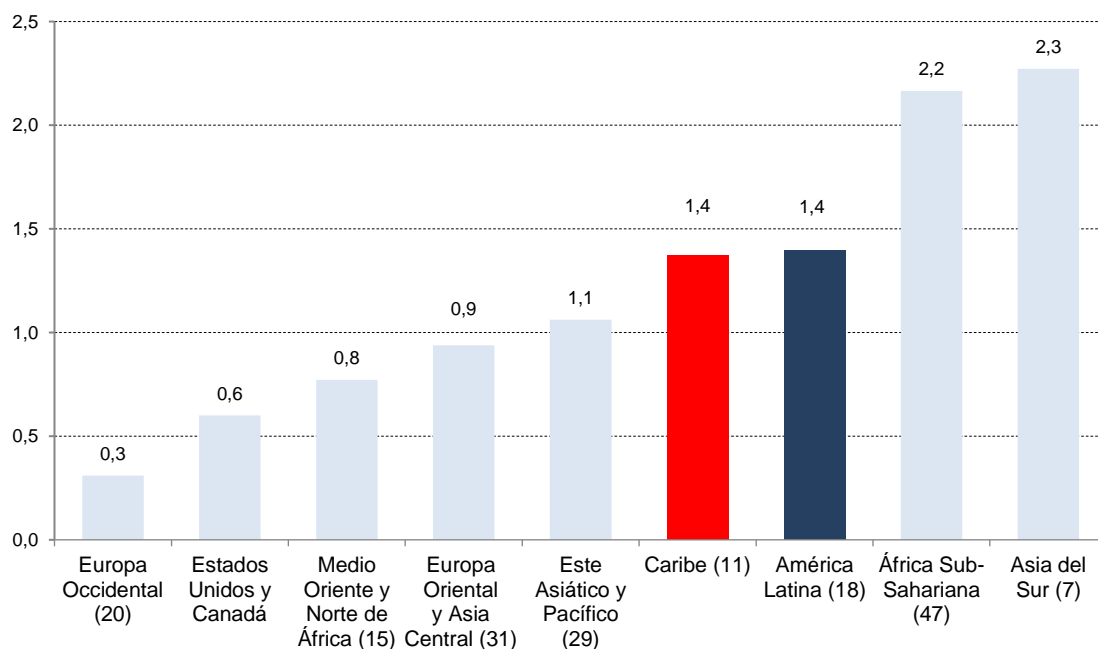
Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes oficiales de gastos tributarios e información de las Administraciones Tributarias de los países de América Latina y OCDE *Family Database*.

Nota: En el gráfico no se muestran los países donde no existen rebajas tributarias para las familias con hijos, aunque sí se han considerado en el cálculo de los promedios regionales. Debido a la falta de disponibilidad de información no ha sido posible realizar una estimación de las rebajas tributarias asociadas a la deducción por dependientes en Colombia. América Latina (7) incluye a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, la República Dominicana y el Uruguay. América Latina (16) incluye, además de los países anteriormente mencionados, al Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y el Perú.

Esto es así porque quienes efectivamente contribuyen al impuesto a la renta en los países latinoamericanos se encuentran en los deciles superiores de la distribución, ya que los ingresos de la mayoría de la población se ubican por debajo del mínimo no imponible y por lo tanto no pagan este impuesto. En cambio, en los países de Europa y otros países de la OCDE como Estados Unidos y Canadá, no solo las familias de los deciles superiores pagan los impuestos que gravan la renta.

De hecho, una comparación entre distintas regiones del mundo indica que en América Latina el nivel de ingreso a partir del cual comienza a pagarse el impuesto sobre la renta personal es más alto al de las demás zonas geográficas, solo superada por las regiones de Asia del Sur y África Sub-Sahariana (véase el gráfico 9). Mientras que en los países de América Latina el ingreso mínimo exento equivale, en promedio, a 1,4 veces el PIB per cápita, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa, en promedio, a partir de un tercio del PIB per cápita y en los Estados Unidos desde un nivel de un quinto de ese indicador. En cierta forma, esta diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la diferencia en los niveles de ingresos per cápita y por la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar³¹.

Gráfico 9
Regiones del mundo: ingreso mínimo gravable (nivel de exención)^a del impuesto a la renta personal, alrededor de 2012-2016
(En número de veces del PIB per cápita)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de J.P Jiménez y A. Podestá (2017), “La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas”, en J.C. Gómez Sabaini y otros (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de CEPAL N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago de Chile, CEPAL.

^a Corresponde al nivel de ingreso a partir del cual comienza a aplicarse la alícuota mínima del IRP (Impuesto sobre la Renta personal), expresado como múltiplo del PIB per cápita de cada país (promedio simple de países).

En efecto, la recaudación del impuesto a la renta en América Latina está fuertemente concentrada en los estratos más altos de ingresos. De acuerdo con Hanni, Martner y Podestá (2014), en los países de la región el 90% o más del impuesto a la renta personal es soportado por el 20% de los hogares con ingresos más elevados, mientras que el grupo de hogares pertenecientes al 80% de ingresos inferiores no aporta a la recaudación del tributo o lo hace en una fracción muy pequeña.

³¹ Para más detalles, véase Jiménez y Podestá (2017).

V. Las prestaciones de bienes y servicios dirigidas a las familias con niños, niñas y adolescentes

A. Identificación de las prestaciones de bienes y servicios

Las prestaciones de bienes y servicios incluyen la educación preescolar, los servicios de guardería, otros servicios o ayudas para el cuidado infantil, el gasto público en hogares de acogida para niños, niñas y adolescentes, los programas de nutrición, alimentación, salud infantil y adolescente, protección a la infancia y otros servicios o programas dirigidos a los niños y sus familias.

La estimación de las prestaciones de bienes y servicios orientados a las familias con niños y niñas se realizó en dos etapas: i) el mapeo en los países de los programas exclusivamente dirigidos a las familias con niños y niñas y ii) la cuantificación del gasto asociado a ese programa específico a partir de información de ejecución presupuestaria por programa.

Como se puede ver en el cuadro A4 del anexo, se logró obtener información a nivel de programas solo para nueve países de la región: la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, el Perú y la República Dominicana. La información se ha organizado en cuatro componentes principales: i) cuidado infantil; ii) salud; iii) nutrición y alimentación y iv) otros. En “otros” se pueden encontrar programas orientados a la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes; programas de ocio, deporte y cultura y centros de acogida para mujeres embarazadas y niños en situación de vulnerabilidad, entre otros.

Si bien se realizó una búsqueda exhaustiva, no siempre se pudo obtener la información de gasto del programa identificado por lo que los resultados presentados para algunos países en la siguiente subsección están subestimados.

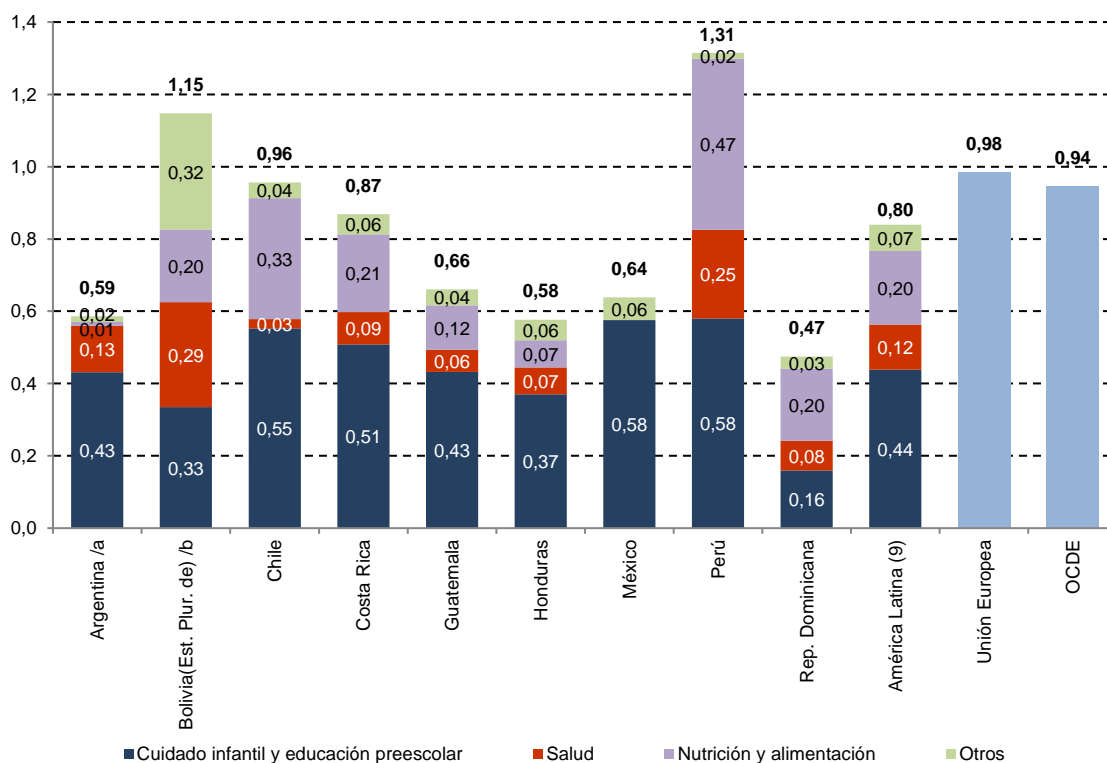
B. Cuantificación de las prestaciones de bienes y servicios

En promedio para nueve países de América Latina, las prestaciones de bienes y servicios dirigidas a las familias con niños y niñas alcanzan 0,8% del PIB (véase el gráfico 10). La mayor parte de ese gasto va dirigido al cuidado infantil y la educación preescolar con 0,4% del PIB. En los países europeos y miembros de la OCDE, el gasto dirigido a cuidado infantil alcanza 0,98% y 0,94% del PIB,

respectivamente. El gasto en cuidado infantil en los ocho países de América Latina para los cuales se cuenta con información es bastante similar entre los países. En el caso de México no se pudo desglosar el gasto en los cuatro componentes, por lo que a efectos comparativos se usa la información proveniente de la base de datos *Family Database* de la OCDE.

El gasto en prestaciones familiares en bienes y servicios de la Argentina no es comparable con los demás países porque está subestimado, ya que debido a la falta de información disponible no se ha podido incluir el gasto de los programas provinciales y municipales. Sin embargo, esto se corrige en parte cuando se suma el gasto en educación que incluye el gasto consolidado Nación, provincias y municipios (el que también incorpora el gasto en comedores escolares). No obstante, queda sin incluir el gasto en salud, parte del gasto en nutrición y alimentación y otros programas subnacionales dirigidos a la población infantil y adolescente, los cuales son muy importantes. Por ejemplo, de acuerdo con cifras oficiales, el 79% del gasto consolidado en atención pública de la salud (3,02% del PIB en 2015 para toda la población), fue ejecutado por los gobiernos provinciales y municipales.

Gráfico 10
América Latina y el Caribe (9 países): prestaciones familiares en bienes y servicios
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia para los países de América Latina. Para México, OCDE y Unión Europea la fuente es *Family Database* de la OCDE.

^a En el caso de la Argentina, no incluye el gasto de programas a nivel subnacional ejecutado con recursos propios, por lo que el gasto está subestimado con la excepción del gasto en Educación inicial cuya cobertura corresponde al gobierno general (consolidado Nación-Provincias- Municipios).

^b En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), la información de gasto proviene del Presupuesto General del Estado que puede ser superior a lo ejecutado (especialmente, en el caso del gasto municipal).

El Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú son los países de la muestra que sobresalen respecto de la proporción del PIB invertida en prestaciones familiares de bienes y servicios, con un nivel superior

a 1% del PIB, debido a la importancia del gasto en educación preescolar y cuidado infantil, salud y nutrición y alimentación.

En Chile, uno de estos programas es el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo que articula prestaciones y programas orientados a niños y niñas hasta los 8 o 9 años (término del primer ciclo básico). Este sistema está integrado por varios componentes que incluyen programas de apoyo al desarrollo biopsicosocial, apoyo al recién nacido³², programas educativos, de cuidado de la salud bucal, servicios médicos, control de salud del niño sano y programas de vida sana y obesidad, entre otros.

En el componente de alimentación y nutrición, destaca el Perú con su programa “Articulado nutricional” que se orienta a la reducción de la desnutrición crónica en menores de 5 años. Comprende un conjunto de intervenciones articuladas entre los distintos niveles de gobierno y varias instituciones públicas en áreas de la salud, desarrollo y asistencia social, vivienda y saneamiento, entre otras. Otros programas emblemáticos dirigidos a la población infantil en este país son el Cuna Más y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, ambos creados en el año 2012. El objetivo de Cuna Más es mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 3 años en zonas de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional; para ello se cuenta con dos modalidades de intervención: el servicio de cuidado diurno y el servicio de acompañamiento a familias. El programa Qali Warma entrega un servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas de todas las instituciones educativas públicas de nivel inicial y primario como así también del secundario en la Amazonía peruana³³. En Guatemala, en tanto, se destaca el programa “prevención de la desnutrición crónica” dirigido a combatir la desnutrición crónica que afecta a la población menor de 5 años. Finalmente, en Chile destaca en magnitud de inversión pública el “programa de alimentación escolar” de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Con respecto a las prestaciones de salud exclusivamente destinadas a las familias con niños y niñas destacan los casos del Perú (0,25% del PIB) y el Estado Plurinacional de Bolivia (0,29%). En el Perú se puede mencionar el programa “Salud materno neonatal” cuyo objetivo es reducir la mortalidad materno-natal. En el Estado Plurinacional de Bolivia destaca el programa “Seguro Universal Materno Infantil” (SUMI) definido como una política de Estado y estrategia de salud para la reducción de la morbilidad materna e infantil que otorga prestaciones gratuitas al niño menor de 5 años y a la mujer embarazada hasta seis meses después del parto con carácter obligatorio en los establecimientos públicos.

Por último, el único país que tiene un gasto alto en la categoría “otros” es el Estado Plurinacional de Bolivia (0,32% del PIB) que corresponde en gran parte a programas orientados a deporte y cultura³⁴.

³² El programa de apoyo al recién nacido en las maternidades públicas del país entrega una cuna equipada, vestuario, artículos para apoyar el aseo diario y muda, así como materiales sobre cuidados básicos, lactancia materna y estimulación; también realiza talleres prenatales y sesiones educativas para madres, padres y personas cuidadoras.

³³ Para un análisis en profundidad de los programas sociales dirigidos a la infancia en el Perú, véase Rubio García (2017).

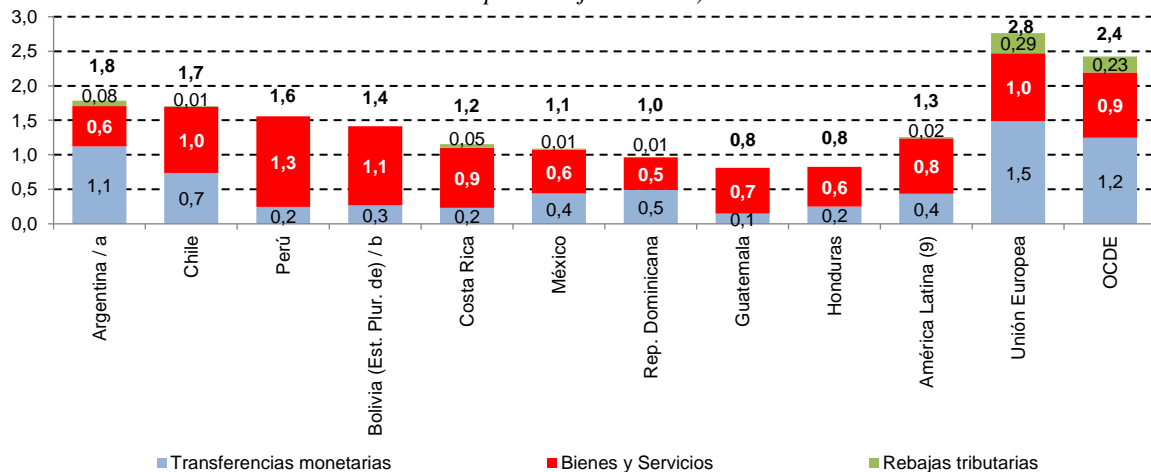
³⁴ Para un detalle de los programas de deporte y cultura específicos dirigidos a niñez se puede consultar el informe del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP/UNICEF, 2017) del Estado Plurinacional de Bolivia sobre Presupuesto Público para Niños, Niñas y Adolescentes [en línea] https://www.unicef.org/bolivia/Presupuesto_publico_para_NNA_en_Bolivia_-_MinEco_RedParlamentaria_UNICEF.pdf.

VI. Gasto público total en prestaciones familiares

En esta sección se analiza el esfuerzo fiscal total en prestaciones familiares para una muestra de países de América Latina y se lo compara con los países de Europa y de la OCDE.

El esfuerzo fiscal respecto del gasto público dirigido a las familias con niños y niñas (medido como porcentaje del PIB) en una muestra de nueve países de América Latina es bastante más bajo en comparación con los países de la OCDE y todavía más en relación con los países europeos. El valor promedio de las prestaciones familiares en la muestra de países de la región se sitúa en 1% del PIB, mientras que los países miembros de la OCDE invierten, en promedio, más del doble de ese nivel (2,4% del PIB) y los países europeos alcanzan un gasto promedio de 2,8% del PIB (véase el gráfico 11).

Gráfico 11
América Latina y países de la OCDE: prestaciones familiares dirigidas a las familias con niños y niñas según tipo (no incluye educación primaria ni secundaria), alrededor de 2013-2015
En porcentajes del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial, CEPAL, UNESCO, UNICEF y OCDE *Family Database*.

^a En la Argentina no incluye el gasto de programas a nivel subnacional ejecutado con recursos propios, por lo que el gasto está subestimado (especialmente, en Bienes y Servicios), con la excepción del gasto en Educación inicial que la cobertura corresponde al gobierno general (consolidado Nación-Provincias- Municipios).

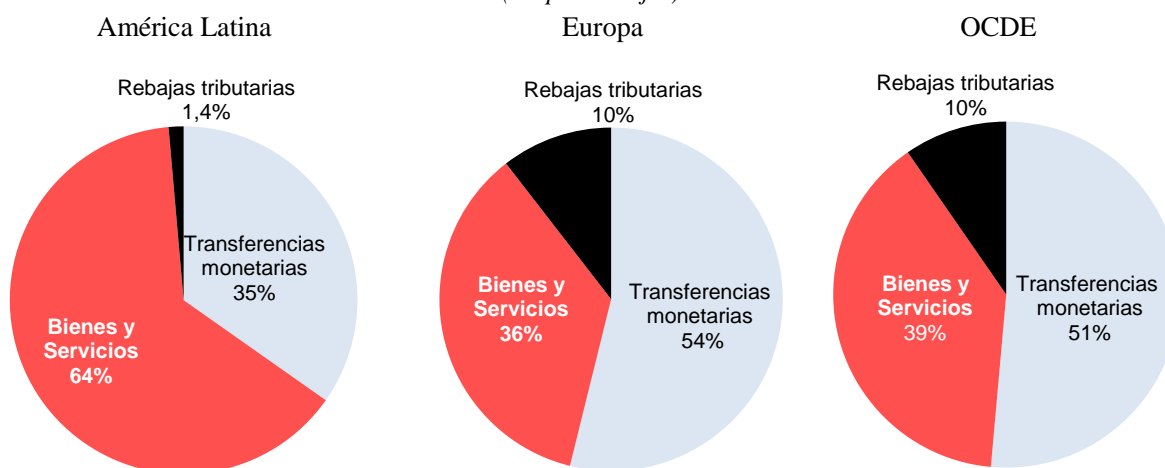
^b En el Estado Plurinacional de Bolivia el gasto en bienes y servicios proviene del Presupuesto General del Estado que puede ser superior a lo ejecutado (especialmente, en el caso del gasto municipal).

También existen diferencias entre los países respecto del nivel de gasto orientado a niños, niñas y sus familias, siendo la Argentina y Chile los países de la muestra latinoamericana con un mayor esfuerzo fiscal, dado que su gasto se ubica en 1,8% y 1,7% del PIB, respectivamente. Luego, le siguen el Perú con el 1,6% y Bolivia con el 1,4% del PIB, en tanto el resto de los países invierten por debajo de ese valor.

La importancia relativa de cada tipo de gasto es muy distinta entre el promedio de países de América Latina y el correspondiente a la OCDE y de la Unión Europea. A nivel latinoamericano, el 64% del gasto público dirigido a las familias con niños y niñas se ejecuta en forma de prestaciones de bienes y servicios, en vez de rebajas tributarias o transferencias en efectivo (que representan en conjunto el 36% restante). En seis de los nueve países de la muestra, la proporción del gasto en bienes y servicios supera a la de las transferencias monetarias; en Chile y la República Dominicana, las proporciones están más balanceadas mientras que en la Argentina las prestaciones monetarias tienen una mayor participación relativa. En los países europeos y en los de la OCDE, los porcentajes se invierten en comparación con América Latina, ya que las prestaciones de bienes y servicios solo representan el 36% y 39%, respectivamente, siendo más importantes las transferencias monetarias (véase el gráfico 12).

En la muestra de países latinoamericanos las rebajas tributarias, apenas representan el 1,4% del total de gasto fiscal de apoyo a las familias, mientras que en la Unión Europea y en la OCDE, el 10% de este apoyo se realiza a través de reducciones en el impuesto sobre la renta, ya sea mediante deducciones familiares, exenciones, créditos fiscales u otras medidas tributarias.

Gráfico 12
América Latina, Unión Europea y OCDE: prestaciones familiares dirigidas a las familias con niños y niñas según tipo (no incluye educación primaria ni secundaria), alrededor de 2013-2015
(En porcentajes)



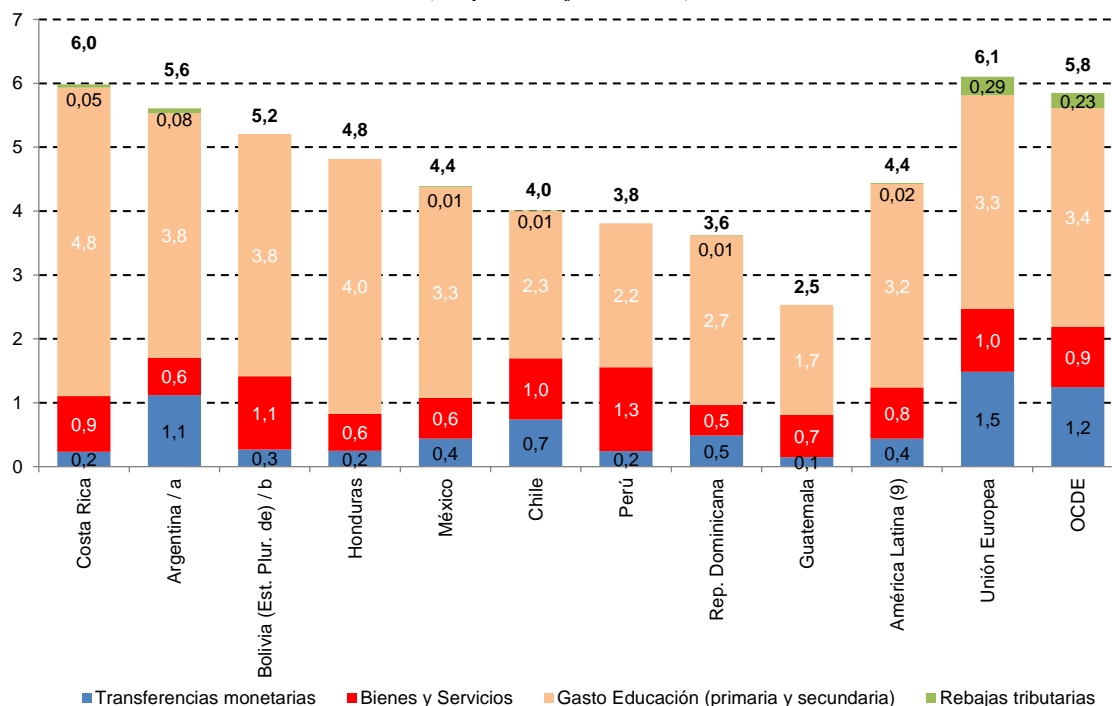
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, tal como se ha destacado en este documento, existe una gran heterogeneidad entre los países de la región. Por el lado de las transferencias monetarias, se destaca el esfuerzo fiscal de la Argentina, cuyo gasto medido como porcentaje del PIB se acerca al promedio de los países de la OCDE. Esto se debe a la importancia de su programa de transferencias condicionadas (Asignación Universal por Hijo para la Protección Social) como también por el sistema de asignaciones familiares que pasó de un gasto de 0,49% del PIB en 2013 a 0,67% del PIB en 2016. Sin embargo, en la Argentina aún quedan desafíos respecto del régimen de licencias maternales, paternales y familiares, donde lo gastado es significativamente más bajo que en Chile, el Uruguay y los países europeos, y además no cuenta con un régimen de licencias parentales. En el caso de Chile, las transferencias monetarias también se destacan con respecto a los demás países latinoamericanos. Esto se explica tanto por el pago de las asignaciones familiares como por los regímenes de licencias maternales y parentales, ya que tiene el sistema más avanzado de la región en términos de su extensión (18 semanas más 6 semanas en caso de los prematuros). México y la República Dominicana se

destacan también mostrando niveles de transferencias monetarias superiores al promedio de la región, lo que se explica básicamente por sus PTC que, como ya se vio, están entre los de mayor nivel de gasto como porcentaje del PIB en América Latina.

Si al gasto en prestaciones familiares se le suma el gasto público en educación primaria y secundaria, las brechas entre los países de América Latina con los de la Unión Europea y los de la OCDE se acortan de manera importante, sobre todo en los casos de Costa Rica y la Argentina (véase el gráfico 13).

Gráfico 13
América Latina y OCDE: prestaciones familiares por tipo y gasto en educación,
alrededor de 2013-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

^a En la Argentina no incluye el gasto de programas subnacionales excepto lo financiado a través de transferencias desde la Nación y el gasto en Educación cuya cobertura es Gasto Público Consolidado.

^b En el Estado Plurinacional de Bolivia el gasto en bienes y servicios proviene del Presupuesto General del Estado que puede ser superior a lo ejecutado (especialmente, en el caso del gasto municipal).

El valor promedio del esfuerzo fiscal dirigido a las familias con niños y niñas en la muestra de nueve países de la región, incluyendo tanto las transferencias monetarias, el gasto en bienes y servicios y las rebajas impositivas como el gasto en educación (hasta el nivel secundario), alcanza 4,4% del PIB, cifra que resulta inferior a lo invertido por las economías de la OECD (5,8% del PIB) y los países de Europa (6,1% del PIB). Nuevamente, se aprecian distintos niveles entre países; por un lado, aquellos donde el valor de la inversión pública dirigida a las familias con niños y niñas es similar al de las economías de la OCDE (la Argentina y Costa Rica) y, en el otro extremo, se encuentra Guatemala cuya inversión es inferior a 3% del PIB, en tanto que en los demás países los valores se ubican entre 3,6% y 5,2% del PIB.

VII. Síntesis y reflexiones finales

La consecución de las metas acordadas en la Agenda 2030 depende en gran medida de una inversión eficiente en niñez y adolescencia, ya que la inversión en la infancia constituye la base para que los países de la región reduzcan la pobreza, cierren las diferentes brechas de desigualdad y tiendan a un desarrollo social inclusivo y sostenible. Esta agenda representa una oportunidad para avanzar también en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Convención sobre los Derechos del Niño, dado que incluye metas y objetivos relacionados con la niñez en diferentes ámbitos como educación, salud, nutrición, protección y desarrollo infantil. Junto con ello, una inversión adecuada y efectiva en esa etapa de la vida tiene importantes efectos en el resto del ciclo de vida, facilita la movilidad social y mejora el bienestar de las futuras generaciones.

En este sentido, en el presente documento, junto con realizar un esfuerzo por identificar, analizar y cuantificar los distintos tipos de prestaciones (monetarias y de provisión de bienes y servicios) dirigidas a las familias con niños y niñas, se ha examinado el tratamiento de la infancia en el impuesto a la renta personal en los países de América Latina.

Para cuantificar estas políticas se ha seguido la metodología de *Family Database* de la OCDE, con el fin de contar con información estadística que sea comparable internacionalmente tanto entre los países de la región como con los de otras partes del mundo. Así, se espera que este enfoque complemente las estimaciones e investigaciones que se realizan desde UNICEF y los países de la región y sea una herramienta adicional para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, de manera tal que permita a las instituciones tener un conocimiento integral de este tipo de programas. De acuerdo con este enfoque, el gasto público en prestaciones familiares incluye el apoyo financiero y en bienes y servicios que es exclusivo para las familias y los niños y niñas, y se clasifica en transferencias monetarias, provisión de bienes y servicios y rebajas tributarias relacionadas con la crianza de niños y niñas.

En lo que respecta a las transferencias monetarias en los países de América Latina, estas básicamente toman la forma de asignaciones familiares (en su mayor parte vinculadas con el empleo formal), pagos durante los periodos de licencias por maternidad, paternidad o parentales y PTC. Las asignaciones familiares están presentes en la gran mayoría de los países latinoamericanos y generalmente sus montos están en función de los ingresos del trabajador o pensionado, estableciéndose un tope máximo de ingreso para ser beneficiario. Sin embargo, existen diferencias respecto del universo de beneficiarios, los tipos de prestaciones, sus montos y las fuentes de financiamiento.

Todos los países de la región cuentan con algún régimen de licencias por maternidad, pero se aprecian diferencias en cuanto a su duración y algunos todavía se encuentran por debajo de las catorce

semanas establecidas en el Convenio 183 de la OIT. En casi todos los países, la trabajadora recibe un pago equivalente al 100% de su remuneración, aunque en algunos casos se establece un nivel máximo de ingresos. Sin embargo, existen problemas de cobertura, ya que en general las prestaciones por maternidad son más restrictivas o inexistentes en determinados sectores de la economía. Únicamente dos países (Chile y el Uruguay) otorgan licencias parentales para el cuidado del recién nacido, en tanto que las licencias por paternidad son muy limitadas en todos los países. Por lo tanto, el gasto en licencias es bastante reducido (0,06% del PIB para el promedio de 15 países), con las excepciones de Chile y el Uruguay que realizan un esfuerzo fiscal más significativo.

Un tipo de transferencias monetarias muy extendido en la región son los PTC presentes en todos los países de la región. Estos programas están dirigidos a familias con niños menores de 18 años que viven en condición de pobreza o son vulnerables y son un importante alivio para la pobreza. La inversión promedio regional llega a 0,33% del PIB, aunque existen grandes diferencias respecto del gasto y los niveles de cobertura alcanzados en cada país.

Resulta importante que los países avancen hacia asignaciones universales para la niñez, de modo que el acceso a las asignaciones familiares, a las licencias pagadas o las transferencias monetarias dirigidas a las niñas o niños no estén condicionados por la situación de empleo de sus padres. Además, no solo es relevante asegurar un ingreso monetario mínimo para todos los niños y niñas, sino que también debe garantizarse que todos tengan igualdad de oportunidades y acceso a servicios de calidad.

En cuanto a la provisión de bienes y servicios destinados a las familias y los niños y niñas, estos incluyen un gran abanico de programas: por ejemplo, la educación preescolar, los servicios de guardería y otros servicios o ayudas para el cuidado infantil, hogares de acogida para niños, niñas y adolescentes, los programas de nutrición, alimentación, salud infantil y adolescente, los programas de protección a la infancia y otros servicios o programas dirigidos a los niños, niñas y sus familias.

Otro tipo de apoyo que pueden recibir las familias con niños y niñas son las rebajas en el impuesto sobre la renta que suelen tomar la forma de deducciones o créditos tributarios por hijos u otros dependientes a cargo (la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica y el Uruguay); deducciones o créditos por gastos en educación (el Brasil, Chile, México y la República Dominicana) o créditos por donaciones dirigidas a la infancia y extensiones de licencias por maternidad (Brasil). En la región, estas rebajas son muy poco significativas, pues en ningún país superan el 0,2% del PIB y son aprovechadas por las familias de ingresos altos (o medio alto).

Los resultados para una muestra de nueve países de la región dan cuenta que el esfuerzo fiscal respecto de las prestaciones familiares (medido como porcentaje del PIB) es menor en América Latina que en los países de la OCDE y todavía más en relación con los países de la Unión Europea. El gasto promedio en América Latina se sitúa en torno a 1% del PIB, mientras que en los países miembros de la OCDE se ubica en más del doble de este valor (2,4% del PIB) y en los países europeos alcanzan un gasto promedio de 2,8% del PIB.

La mayor parte del esfuerzo fiscal en la región se produce en forma de provisión de bienes y servicios, en vez de rebajas tributarias o transferencias monetarias. Las excepciones son la Argentina y Chile, donde gran parte de ese esfuerzo se dirige a transferencias monetarias, destacándose en la Argentina los montos asignados a sus programas de transferencias condicionadas (específicamente, el programa de Asignación Universal por Hijo para protección social) y en asignaciones familiares. También sobresale el caso de Chile por el gasto en asignaciones familiares y su régimen de licencias maternales y parentales.

Respecto del gasto en bienes y servicios, los mayores niveles invertidos se observan en Chile y el Perú debido a la importancia del gasto en educación preescolar, cuidado infantil y ciertos programas orientados a la niñez, como el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y el Programa Articulado Nutricional, el Cuna Más y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el Perú.

Si además se incluye el gasto público en educación primaria y secundaria, las brechas entre los países de América Latina con los de Europa y los de la OCDE se revierten en el caso de Costa Rica. Así, el valor promedio del esfuerzo fiscal dirigido a las familias con niños y niñas en la muestra de nueve países de la región alcanza 4% del PIB, cifra que resulta todavía inferior a lo invertido por las economías de la OCDE (5,8% del PIB) y los países de Europa (6,1% del PIB).

Es relevante mencionar que este tipo de cuantificación requiere contar con información detallada del gasto público por programas, la que no está fácilmente disponible en todos los países ni tampoco con la periodicidad necesaria para realizar un seguimiento de las políticas públicas a lo largo del tiempo. Otra limitación es el acceso a información consolidada que incluya todos los niveles de gobierno (central, intermedio y local), especialmente en países federales o más descentralizados, y así tener una cuantificación completa de lo invertido por el Estado. Se espera que más adelante puedan incorporarse más países a las estimaciones, mejorar la cobertura del nivel de gobierno y tener acceso a datos más detallados que permitan analizar la evolución de la inversión en infancia en un periodo determinado.

Más allá de las limitaciones metodológicas, este tipo de ejercicio contribuye al análisis y debate sobre las transferencias en efectivo frente a las transferencias en especie (el debate *cash vs. in kind*), ya que las categorías de gasto consideradas permiten realizar esa distinción. Por ejemplo, pueden plantearse diversos interrogantes: ¿por qué en los países de Europa y de la OCDE son más frecuentes las transferencias monetarias mientras que en la mayoría de los países de la región, los gobiernos prefieren las transferencias en especie (provisión de bienes y servicios)? Es más, en los países de América Latina, cuando se opta por transferencias monetarias, estas se ven “condicionadas”. ¿Qué es más eficiente y equitativo? ¿Qué tipo de argumentos podrían estar explicando una u otra elección? Aquí entrarían en juego una serie de explicaciones teóricas, como el argumento paternalista tradicional, la existencia de información imperfecta y del mecanismo de autoselección³⁵, efectos sobre el consumo y los precios y cuestiones de economía política³⁶. Si se sigue el argumento “paternalista tradicional”, debería preferirse las transferencias en especie (*in kind*), o la provisión directa de bienes y servicios (como se le ha denominado en este documento), por sobre la transferencia monetaria (*cash*), porque se asume que las personas más pobres que son a quienes va dirigida la transferencia pueden tomar decisiones de consumo no óptimas. Por ejemplo, en el caso de una transferencia que va dirigida a un niño, niña o adolescente pero los receptores finales son los padres, se considera que los padres pueden no tener en cuenta el beneficio de sus hijos cuando toman decisiones. En la revisión efectuada por Currie y Gahvari (2008) se concluye que el argumento paternalista tradicional es el que podría explicar los motivos por los cuales los países tienden a privilegiar las transferencias en especie por sobre las transferencias monetarias.

Por otra parte, no solo resulta importante conocer la magnitud de la inversión en infancia sino también evaluar la calidad del gasto; es decir, saber si los programas y acciones que se están ejecutando se traducen en el cumplimiento de los derechos de niños y niñas o si contribuyen al cierre de brechas en la infancia, a un mayor desarrollo humano para los niños, a mejores logros en áreas como la salud, la educación y la nutrición infantil u otros.

Asimismo, resulta fundamental garantizar la sostenibilidad a lo largo del tiempo de las políticas públicas orientadas a la infancia, ya que el cumplimiento de los derechos de niños y niñas no debe depender de la fase del ciclo económico. Para ello es necesario asegurar fondos suficientes y permanentes, lo que requiere la movilización de recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, una mejora de los sistemas recaudatorios (tanto en relación con su nivel como con una

³⁵ El mecanismo de autoselección consiste en imponer costos o restricciones a la prestación ofrecida de tal manera que solo las personas que están dispuestas a asumir ese costo sigan adelante con el proceso. Esas restricciones pueden ser en cantidad (por ejemplo, viviendas sociales con muy pocos metros cuadrados); en calidad (establecimientos educacionales con infraestructura en malas condiciones, por ejemplo) o en tiempo para obtener el beneficio (trámites engorrosos, por ejemplo).

³⁶ El “dilema del samaritano” introducido por James Buchanan se refiere al hecho de que una persona en situación de pobreza que recibe una transferencia monetaria no tendrá incentivos para salir de su situación por miedo a perder la transferencia en el futuro; por ende, los gobiernos preferirían no entregar ese tipo de transferencia y en su lugar proveer de programas de capacitación laboral.

estructura más progresiva) y un combate a la evasión fiscal doméstica e internacional. La caída en cobertura de PTC es una señal de alerta y preocupación en este sentido. Una línea posible de investigación a futuro es el análisis de las variaciones en el tiempo de la inversión en las diversas prestaciones incluidas en este estudio que ahora se analizaron para datos más recientes.

Una mayor transparencia de la información fiscal y mayores instancias de participación ciudadana pueden contribuir a la sostenibilidad de estos programas. Cuando la sociedad civil conoce las políticas de niñez que se están llevando a cabo puede participar, dar a conocer mejor sus necesidades y requerimientos, monitorear y ejercer un mayor control ciudadano, disminuyendo así las posibilidades de interrupción o rebaja de dichas inversiones.

Por último, y para resguardar la sostenibilidad de la inversión en infancia y la persistencia de los programas ante los cambios de gobierno, es preciso avanzar hacia la consolidación y el fortalecimiento de una institucionalidad pública para la infancia que proteja los recursos destinados a estos programas ante los vaivenes de la economía, se considere la importancia de tender hacia sistemas de protección social universales, se asegure la coordinación de programas e instituciones a cargo y de esta manera se contribuya a una mayor igualdad.

Bibliografía

- Adema, W, P. Fron y M. Ladaique (2011), *Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012 y Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 124, OECD Publishing, Paris.
- Alcázar, L. y A. Sánchez (2016), *El gasto público en infancia y niñez en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo y GRADE, Lima, Perú.
- Barra, P y M. Jorrat (2002), “Medición del gasto tributario en Chile”, documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y otros (2015), *Instrumentos de protección social: Caminos Latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión”, Serie Políticas Sociales N° 224 (LC/TS.2017/40), CEPAL, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, Cuadernos de la CEPAL N° 95, LC/G.2497-P, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile.
- Cecchini, S., B. Atuesta y B. Morales (2018), “Programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique Latine”, Documents de projets de la CEPALC (LC/TS.2018/77), Santiago de Chile
- CEPAL (2018), *Panorama social de América Latina 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago de Chile.
- _____ (2017a), *Panorama social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P) Santiago de Chile.
- _____ (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, (LC/CDS.2/3), Santiago de Chile.
- _____ (2016a), *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690 (MDS.1/2), Santiago de Chile.
- _____ (2016c), *Panorama social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago de Chile.
- _____ (2016d), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____ (2015), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L4056/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____ (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?*, Documento de posición de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe (LC/G.2450/Rev.1), Santiago de Chile.

- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago de Chile.
- Colacce, M., P. Manzi y V. Tenenbaum (2017), “Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay”, *Serie Estudios y Perspectivas N° 29* (LC/TS.2017/82) Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Collinao, M. P. y otros (2016), “Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales. Una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social”, *Serie Manuales de la CEPAL N° 5* (LC/L.4273), Santiago de Chile.
- Curcio, J., A. Goldschmit y M. Robba (2012), “Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo”, *Documento de Proyecto* (LC/W.482), CEPAL/UNICEF, Santiago de Chile.
- Currie, J. y F. Gahvari (2008), “Transfers in cash and in-kind: theory meets the data”, *Journal of Economic Literature*, 46(2).
- Espíndola, E. y otros (2017), “Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos”, *Documentos de proyectos* (LC/TS.2017/31), CEPAL, Santiago de Chile.
- Espíndola, E. y F. Filgueira (2015), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores”, *Serie Políticas sociales de la CEPAL N° 216* (LC/L.3934), Santiago de Chile.
- Esping-Andersen, G. (2010), *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Filgueira, F. y C. Rossel (2017), “Confronting inequality: social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide”, *Serie Políticas sociales de la CEPAL N° 226* (LC/TS.2017/139), Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, edición en español, Washington D.C.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL N° 116*, Santiago de Chile.
- ICEFI/Plan Internacional (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2016), *Centroamérica: “Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia. Con base en el comentario general del artículo cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño Período 2007-2013”*, Guatemala.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2017), “La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas”, en Gómez Sabaini, J.C. y otros (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de CEPAL N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2009), *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 77*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MEFP/UNICEF (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2017), *Presupuesto público para niñas, niños y adolescentes en Bolivia*, SPC Impresores, La Paz.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2015), *Generalidades del Presupuesto General del Estado 2016*, Quito.
- Martinez, R. y M. P. Collinao (2011), “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *Serie Manuales de la CEPAL N° 65* (LC/L. 3171-P), Santiago de Chile.
- Murro, E. y otros (2007), “Estudio de casos sobre asignaciones familiares en América Latina: Análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay”, *Proyecto de Investigación de la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social)*, *Comentarios de Seguridad Social N° 17*, Octubre – Diciembre/07.
- OCDE (2007), *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide* [en línea] https://stats.oecd.org/oecdstatdownloadfiles/oecdsox2007interpretativeguide_en.pdf.
- _____ (2004), *Best practice guidelines – Off Budget and tax expenditures*, (GOV/PGC/SBO(2004)6, 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, 9-10 June.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- _____ (2009), “Licencias y responsabilidades familiares”, *Notas OIT sobre Trabajo y Familia N° 6*.
- Repetto, F., D. Bonari y G. Díaz Langou (2013), “Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares”, *Documento de Políticas Públicas N°126*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Rico, N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *Serie Asuntos de Género N° 140* (LC/L.4226), Santiago de Chile, CEPAL.

- Rico, N. (2014), “Protección social y derechos de la infancia”, en Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, serie Seminarios y Conferencias, N° 78 (LC/L.3855), S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago de Chile, CEPAL.
- Rossel, C., N. Rico y F. Filgueira (2015), “Primera infancia e infancia”, en S. Cecchini y otros, Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Rubio García, M. (2017), La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú: oportunidades y retos (LC/TS.2017/144), Documento de proyectos, CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tromben, V. (2016), “Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe”, Serie Políticas Sociales N° 219 (LC/L.4245), Santiago de Chile, CEPAL.
- Unión Europea (2016), European system of integrated social protection statistics (ESSPROS). Manual and user guideline, Luxembourg.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), “Hacia una mejor inversión en la infancia en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Reflexiones del Seminario Internacional de México, Ciudad de México, 24 y 25 de octubre de 2016.
- _____ (2014), “Inversión pública en la infancia en América Latina y el Caribe”, Sistematización de experiencias destacadas, Ciudad de Panamá.
- _____ (2006), Convención sobre los Derechos del Niño, Madrid, UNICEF Comité Español.
- UNICEF/IPE-UNESCO (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2016), “Sistema de Información sobre la Primera Infancia, La inversión en la primera infancia en América Latina, propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región”.

Anexo

Cuadro A1
Principales aspectos metodológicos de los estudios que miden la inversión pública en infancia en América Latina (14 países)

País	Año	Cobertura de gobierno	Tipo de gasto		IpNA (en % PIB)		Fuente / Estudio	
			Gasto específico (o directo)	Gasto no específico	Bienes públicos	Ampliado		
								Indirecto
Argentina	2013	Nación - Provincias	X	X	X	X	9,0	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas / UNICEF
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2015	Gobierno General	X	X	X		7,8	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas / UNICEF
Costa Rica	2013	Gobierno Central	X	X	X		8,1	ICEFI/ Plan Internacional
Ecuador	2016	Presupuesto General del Estado	X	X	X		3,7	Ministerio de Economía y Finanzas
El Salvador	2017	Gobierno Central	X	X	X		5,5	ICEFI/ Plan Internacional
Guatemala	2017	Gobierno Central	X	X	X		3,5	ICEFI/UNICEF
Honduras	2015	Gobierno Central	X	X	X		6,9	UNICEF/Gobierno de Honduras
Nicaragua	2014	Gobierno Central	X	X	X		6,8	ICEFI/ Plan Internacional
Panamá	2014	Gobierno Central	X	X	X		6,4	ICEFI/ Plan Internacional
México	2015	Gobierno Central	X	X	X	X	3,9	SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación
Paraguay	2015	Gobierno Central	X	X	X		5,9	Ministerio de Hacienda / UNICEF Paraguay
Perú	2015	Gobierno General	X	X	X		4,6	Ministerio de Economía y Finanzas / UNICEF
República Dominicana	2013	Administración Central	X	X	X		3,6	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo / UNICEF
Uruguay	2013	Gobierno Central	X	X	X	X	5,7	Colacce y otros (2017), CEPAL Montevideo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios citados.

América Latina y el Caribe (17 países): descripción de las asignaciones relacionadas con el empleo
Cuadro A2

País	Asignaciones familiares relacionadas con el empleo
Argentina	Por cada hijo menor de 18 años (sin límite de edad si es discapacitado), prenatal, ayuda escolar anual, por cónyuge (solo a jubilados y pensionados), matrimonio, nacimiento y adopción. Se paga según el ingreso del grupo familiar.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Subsidios monetarios: de natalidad y de sepelio (ambos equivalentes a un salario mínimo nacional). Subsidios en especie: Prenatal y Lactancia. Pagados a su cargo y costo directamente por los empleadores de los sectores público y privado.
Brasil	Salario-familia: se paga por cada hijo menor de 14 años o discapacitado.
Chile	Por hijo menor de 18 años (24 si es estudiante, sin límite si es inválido); pagadera desde el quinto mes de embarazo. También asignaciones a la esposa, esposo inválido, madre viuda, hijastros, nietos y bisnietos huérfanos o abandonados y padre o madre inválido o mayor de 65 años y menores de edad que han sido puestos bajo tutela legal a un adulto por un juez. Asignación de maternidad pagadera por hasta 9 meses.
Colombia	Subsidio familiar monetario: hijos no mayores de 18 años; hermanos que no sobrepasen los 18 años (o inválidos), huérfanos que convivan y dependan económicamente del trabajador; padres del trabajador mayores de 60 años (o inválidos) que no reciban pensión, salario o renta alguna.
Costa Rica	Por hijos menores de 18 años o discapacitados; mayores de 18 y menores de 25 si son estudiantes de una institución de educación superior. Se paga a trabajadores de bajos ingresos
Ecuador	Ninguna
El Salvador	Ninguna
Guatemala	Para pensiones de vejez e invalidez: 10% de la pensión por cada carga familiar (esposa, esposo discapacitado, hijo menor de 18 años o discapacitado y padre o madre dependiente). Para pensiones de sobrevivencia sube a 25%.
Honduras	Ninguna
México	Para pensiones de vejez o invalidez: subsidio mensual por cónyuge, padre o madre dependiente e hijos (hasta 16 años; entre 16 y 25 años estudiante o incapacitado)
Nicaragua	Para pensiones de vejez, invalidez e incapacidad: 15% de la cuantía de la pensión por esposa/o inválido y 10% por cada hijo menor de 15 años (hasta 21 años si está estudiando) o ascendientes a su cargo mayores de 60 años
Panamá	Para pensiones por vejez e invalidez: por cónyuge (con ciertos requisitos) y por hijo (menor de 14 años; de 18 si es estudiante o cualquier edad si es inválido)
Paraguay	Bonificaciones familiares, pagadas por el empleador: 5% sobre el salario mínimo por cada hijo menor de 17 años o discapacitado
Perú	Asignación familiar, pagada por el empleador: 10% del ingreso mínimo legal para quienes tengan 1 o más hijos menores a 18 años o hasta 24 si está estudiando Subsidio de lactancia: pago único S./ 820 por cada lactante
República Dominicana	Subsidio por lactancia: para hijos menores de 1 año de las trabajadoras afiliadas al régimen contributivo que perciben un salario menor o igual a tres salarios mínimos nacionales
Uruguay	Por hijos o menores a cargo de los trabajadores (se otorgan desde el embarazo y varía según los ingresos del hogar). Beneficia a niños que estudian hasta los 18 años y a discapacitados. Asignación por gemelos múltiples

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación nacional e información oficial.

Cuadro A3
América Latina y el Caribe (17 países): descripción de las licencias familiares

País	Licencias por maternidad, paternidad, familiares y otras
Argentina	Maternidad: 90 días, con 100% del salario (más días en ciertos convenios colectivos de trabajo). Paternidad: 2 días corridos (puede ser más según convenios). Otras: 3 días por muerte de hijo, cónyuge o padres y 10 días por matrimonio.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Maternidad: 45 días anteriores al parto y 45 días posteriores a él. Subsidio del 100% del salario mínimo, más 70% de la diferencia entre el salario mínimo y los ingresos regulares. Paternidad: 3 días laborales, con goce del 100% de remuneración. Otras: 3 días hábiles con goce del 100% de remuneración por accidente o enfermedad grave de un hijo menor de 12 años.
Brasil	Maternidad: 120 días, extensible por 60 días a través del programa Empresa Ciudadana (crédito tributario en el IRPJ). Paternidad: 5 días inmediatos al nacimiento o adopción, extensible por 15 días extras a través del programa Empresa Ciudadana (crédito tributario en el IRPJ)
Chile	Licencia por maternidad: 18 semanas (6 semanas de prenatal más 12 de postnatal); subsidio de 100% de la remuneración, con tope de 73,2 UF. El postnatal se extiende 6 semanas en caso de prematuros y 7 días por hijo en caso de partos múltiples (a contar del segundo). Licencia por paternidad: 5 días. Licencia postnatal parental (luego del postnatal de la madre), hay 3 modalidades del beneficio: i) 12 semanas extras para las madres (con subsidio de 100% de la remuneración, con tope de 73,2 UF); ii) 18 semanas extras para la madre a media jornada (con 50% de subsidio, tope de 36,6 UF); y iii- Traspasar algunas semanas al padre (en jornada completa: un máximo de 6 semanas; en media jornada: un máximo de 12 semanas). Licencia por hijo menor de un año gravemente enfermo.
Colombia	Maternidad: 18 semanas (desde 2017), con 100% de los ingresos. Paternidad: 8 días hábiles, con 100% de los ingresos. Otras: cuidado de niños o niñas enfermos (calamidad doméstica), por luto de cónyuge o familiar (5 días).
Costa Rica	Maternidad: 4 meses, con 100% del sueldo (mitad la paga la Caja Costarricense de Seguro Social y la otra mitad el patrono). Paternidad: no hay (solo acuerdos con cada empresa). Licencia por cuidado de enfermos en fase terminal y de niños gravemente enfermos o en alguna condición especial.
Ecuador	Maternidad: 12 semanas, la Seguridad Social paga el 75% de la última remuneración y el empleador, el 25% restante. Si trabaja en Instituciones Públicas no recibe subsidio de maternidad, tiene licencia con sueldo completo por los 84 días. Se extiende por 10 días más en caso de nacimientos múltiples. Paternidad: 10 días si nacimiento por parto normal; 15 días por nacimiento múltiple, cesárea o adopción; 18 días por nacimiento prematuro y 25 días en caso de enfermedad degenerativa, terminal o irreversible, o con grado de discapacidad severa.

Cuadro A3 (conclusión)

País	Licencias por maternidad, paternidad, familiares y otras
El Salvador	Maternidad: 16 semanas, con 100% del salario base. Paternidad: 3 días por nacimiento o adopción. Licencia por obligaciones familiares: muerte o enfermedad grave del cónyuge, ascendientes y descendientes (2 días por mes, hasta un máximo de 15 días por año calendario).
Guatemala	Maternidad: 84 días, con 100% de los ingresos (la Seguridad social paga dos terceras partes y el empleador, una tercera parte). Paternidad: 2 días.
Honduras	Maternidad: 10 semanas obligatorio, pero tienen derecho a un máximo de 84 días (art.68 del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social). El Seguro Social cubre dos tercios y el empleador, el tercio restante. Paternidad: no tiene.
México	Maternidad: 84 días para aseguradas por el IMSS y 90 días para las del ISSSTE, con subsidio de 100% del salario. Paternidad: 5 días laborales con goce de sueldo por el nacimiento o adopción.
Nicaragua	Maternidad: 12 semanas. El Seguro Social paga el 60% de la remuneración semanal promedio y el empleador el 40%. Paternidad: 5 días. Otras: 3 días por fallecimiento de padre, madre, hijos o cónyuge o compañero/a; 5 por matrimonio; y hasta 6 días por enfermedad grave de un miembro del núcleo familiar.
Panamá	Maternidad: 14 semanas, con subsidio del 100% del salario. Paternidad: 3 días hábiles.
Paraguay	Maternidad: Nacidos entre el 30/10/2015 al 29/04/2016: 14 Semanas, 50% del Salario. Del 30/04/2016 al 29/10/2016: 14 Semanas, 75% del Salario. Del 30/10/2016 al 29/10/2018: 18 Semanas, 75% del Salario. Del 30/10/2018 en adelante: 18 Semanas, 100% del Salario. (Tope de cinco veces el salario mínimo). Paternidad: 2 semanas con goce de sueldo, a cargo del empleador.
Perú	Maternidad: 98 días, con goce del 100% de los ingresos (hasta un máximo). Puede extenderse por 30 días adicionales en caso de nacimientos múltiples. Paternidad: 4 días. Otras: hasta 56 horas por cuidado de hijo con discapacidad.
República Dominicana	Maternidad: 12 semanas, con prestación del salario total (50% el empleador y 50% la seguridad social). Paternidad: 2 días. Otras: 3 días por fallecimiento de abuelos, padres, hijos o cónyuge y 5 días por matrimonio.
Uruguay	Maternidad: 98 días (42 días en caso de adopción), con el 100% del promedio diario o mensual de las remuneraciones. Paternidad: 13 (trabajadores dependientes) o 10 días (no dependientes). Licencias parentales: subsidio para cuidados del recién nacido (50% de la remuneración por reducción a media jornada de la madre y/o el padre, luego de la licencia maternal y hasta los 6 meses de vida del niño).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación de los países y de OIT (2017).

Cuadro A4
América Latina y el Caribe (9 países): programas de cuidado infantil, salud y otros destinados exclusivamente a familias con niños y niñas

País	Programa	Disponibilidad de información
Argentina (nivel federal)	1. Cuidado infantil	
	Educación inicial	x
	Promoción y asistencia a los centros de desarrollo infantil comunitarios	x
	2. Salud	
	Atención de la madre y el niño	x
	Prevención y control de enfermedades inmunoprevenibles (vacunación)	x
	Sanidad escolar	x
	Detección temprana y tratamiento de patologías específicas	x
	Funcionamiento Hospital Garrahan	x
	3. Alimentación y nutrición	
	Seguridad alimentaria (comedores escolares y Programa Primeros años)	x
	4. Otros	
	Acciones para la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes	x
	Políticas federales para la promoción de los derechos de niños y adolescentes	x
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	
	1. Cuidado infantil ^a	
Educación preescolar: educación inicial en familia comunitaria (no escolarizada y escolarizada)	x	
Centros Infantiles (Centros del programa de atención a niños menores de 6 años)		
Proyecto "formación intercultural para el desarrollo integral y el cuidado de la primera infancia indígena de la Amazonia"		
Proyecto de desarrollo y cuidado de la infancia temprana en los distritos urbanos más pobres y vulnerables de La Paz y El Alto (ADEPI)		
Centros Infantiles Wawa Wasis		
Centros Pan Manitos		
2. Salud		
Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI)	x	
Programa desarrollo infantil temprano en Chuquisaca y Potosí	x	
3. Alimentación y nutrición		
Programa nacional de Desnutrición	x	
Programa desnutrición cero y nutribebe (municipios)	x	
4. Otros		
Programas específicos de deportes y cultura para niños, niñas y adolescentes	x	
Protección de niños, niñas y adolescentes	x	
Desayuno escolar	x	

Cuadro A 4 (continuación)

País	Programa	Disponibilidad de información
Chile	1. Cuidado infantil	
	Educación Parvularia en Escuelas con Enfoque Intercultural	
	Jardines JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles)	x
	Salas cuna y jardines infantiles de Fundación Integra	x
	2. Salud	
	Sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo	x
	Programa sembrando sonrisas (salud bucal)	x
	Programa nacional de salud de la infancia	
	3. Alimentación y nutrición	
	Programa de alimentación escolar	x
	Programa nacional de alimentación complementaria	x
	4. Otros	
	Programa abriendo caminos	x
	Programas de protección del Servicio Nacional de Menores	x
	Programa Familias de Acogida	x
	Costa Rica	
1. Cuidado infantil		
Red Nacional de Cuido y Desarrollo	x	
Educación Preescolar	x	
2. Salud		
Programa de Provisión de Servicios de Salud para niños y niñas desde la gestación hasta los doce años	x	
Construcción y equipamiento de la Torre de la Esperanza del Hospital de Niños	x	
3. Sistema Informático Materno Infantil (SIMMI)		
Programa de gestación para la atención integral de niñas o adolescentes embarazadas y su permanencia en el sistema educativo		
Programa Nacional de Tamizaje Neonatal		
4. Alimentación y nutrición		
Programa Pónele a la vida	x	
Nutrición y desarrollo infantil	x	
Comedores escolares		
Programa Nacional de Tamizaje Neonatal		
5. Otros		
Cuidado de los niños y niñas	x	
Programa Nacional de la Infancia / Programa de Atención y Protección Especial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	x	

Cuadro A4 (continuación)

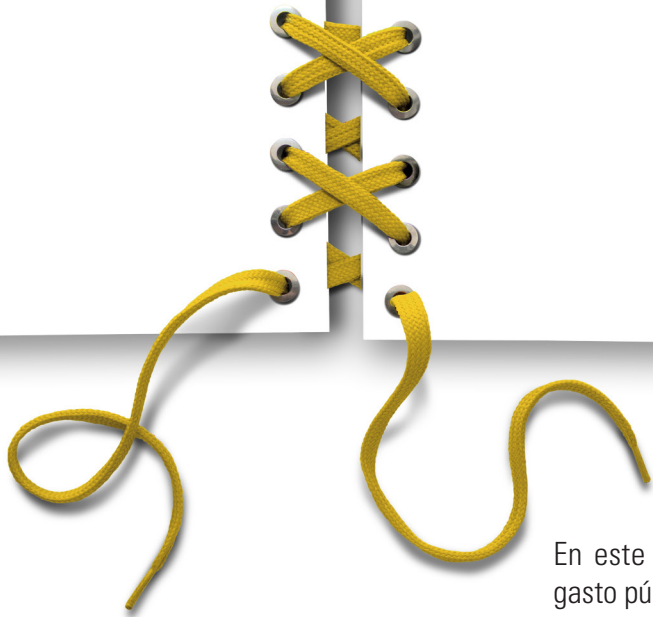
País	Programa	Disponibilidad de información
Guatemala	1. Cuidado infantil	x
	Educación Preprimaria	x
	Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	
	Centros de atención integral: Lactantes, Maternal I y II, Prekinder, Kinder y Preparatoria.	
	REPRED: niños y niñas de 7 a 12 años, estudiantes de escuelas regulares, a quienes se les brinda reforzamiento y tutoría	
	Programa de hogares comunitarios	
	2. Salud	
	Plan de Acción para la Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal	x
	3. Alimentación y nutrición	
	Programa Bolsa de alimentos	x
	Prevención de la desnutrición crónica	x
	4. Otros	
	Prevención de la delincuencia en adolescentes	x
	Programa escuelas abiertas	x
Programas y actividades de la Secretaría de bienestar social: Familias Sustitutas; Programa Niñez Migrante No Acompañada; Programa Casa Joven; Programa de Medidas Socioeducativas, Desarrollo de la primera infancia; Hogares de protección y abrigo y otros	x	
De la Mano Educame		
Creciendo Seguro		
Programa Jóvenes protagonistas		
Honduras	1. Cuidado infantil	x
	Educación inicial y prebásica	x
	Centros de cuidado infantil	
	2. Salud	
	Servicios de salud para la primera infancia	x
	3. Alimentación y nutrición	
	Política de seguridad alimentaria y nutricional	x
	Alimentación y nutrición en centros educativos	x
	4. Otros	
	Programa de Protección de Derechos de NNA	x
	Proyectos Población vulnerable	x
	Cultura, arte y deportes	x
	Desarrollo y capacitación Juvenil	x
	Desarrollo Educativo y tecnológico	x
Prevención y rehabilitación drogas/alcohol, Protección y promoción de DDHH	x	
México (fuente OCDE)	1. Cuidado infantil	
	Child care program (SNDIF, Estancias Infantiles)	x
	Child day care institutions (ISSSTE)	x
	Child day care institutions (IMSS)	x
	Child care program (SEDESOL- Estancias Infantiles) Daycare Center Programme to Support Working Mothers (Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras)	x
	Home-help services to children (abandoned or abused children, DIF)	x
3. Otros beneficios	x	

Cuadro A4 (conclusión)

País	Programa	Disponibilidad de información
Perú	1. Cuidado infantil	
	Educación Inicial	x
	Programa Cuna Más: servicio de Cuidado Diurno y servicio de Acompañamiento a Familias	x
	2. Salud	
	Salud Materno Neonatal	x
	3. Alimentación y nutrición	
	Programa Articulado Nutricional	x
	Programa Nacional de Alimentación Escolar "Qali Warma" (incluido en educación)	x
	4. Otros	
	Atención oportuna de niños, niñas y adolescentes en presunto estado de abandono	x
	1. Educación en el Nivel Inicial	
	Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia — Quisqueya Empezó Contigo: Programa Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (Estancias Infantiles) y programa de Atención Integral de Base Familiar y Comunitaria	
	2. Salud	
	Promoción y control materno infantil	x
	Inmunización	x
	Centro nacional de investigación en salud materno infantil	x
	SENASA (Seguro Nacional de Salud) del Régimen Subsidiado para población infantil	x
	Gasto en salud Instituto preparatorio de menores	x
	3. Alimentación y nutrición	
	Prevenición y control de la desnutrición	x
Alimentación complementaria a grupos vulnerables (asistencia social al menor)	x	
Instituto dominicano de alimentación y nutrición	x	
Programa de nutrición (micronutrientes)	x	
Desayuno Escolar	x	
4. Otros		
Programas y actividades del Consejo nacional para la niñez y la adolescencia (CONANI); programa hogares de paso, programa de acogimiento familiar (PAF), apoyo a ONG que trabajan con población infantil, servicios de adopciones, atención integral en centros de acogimiento y otros. Fomento de la capacitación en género y de los derechos de la mujer (prevención del embarazo adolescente, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y otros)	x	
Gasto de la procuraduría general de la República en infancia y adolescencia	x	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los países.

^a Si bien no se consiguió información desagregada para cada programa de cuidado infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia (como los que se listan en el cuadro), es probable que el gasto ya esté incluido en educación preescolar.



En este documento se presentan estimaciones del gasto público dirigido a la infancia en nueve países de América Latina. Los componentes en que se desagrega este gasto son las transferencias monetarias (asignaciones familiares u otro tipo de transferencias), las transferencias en especie (provisión de bienes y servicios relacionados con la educación y la salud, entre otros) y las rebajas tributarias existentes en los impuestos a la renta de las personas.

De las estimaciones realizadas se desprende que, en general, los países de la región gastan más en provisión de bienes y servicios que en transferencias monetarias, y cuando optan por estas últimas, se hacen de manera condicionada. Al cuantificar y analizar la estructura del gasto público dirigido a la infancia, este documento pretende ser un insumo para la discusión de cómo avanzar hacia asignaciones universales dirigidas a la niñez sin dejar a nadie atrás.