



Demasiado poco, demasiado tarde:

una evaluación del gasto público
en infancia por edad en 84 países

Resumen ejecutivo

UNICEF INNOCENTI – OFICINA GLOBAL DE INVESTIGACIÓN Y PROSPECTIVA

UNICEF Innocenti – Oficina Global de Investigación y Prospectiva aborda las preguntas actuales y emergentes de mayor importancia para los niños. Impulsa el cambio a través de la investigación y la prospectiva sobre una amplia gama de temas de derechos del niño, estimulando el discurso global e involucrando activamente a los jóvenes en su trabajo. UNICEF Innocenti equipa a líderes y a tomadores de decisiones con la evidencia que necesitan para construir un mundo mejor y más seguro para los niños. La oficina realiza investigaciones sobre cuestiones no resueltas y emergentes, utilizando datos primarios y secundarios que representan las voces de los niños y las familias. Utiliza la prospectiva para establecer la agenda para los niños, incluyendo el escaneo del horizonte, el análisis de tendencias y el desarrollo de escenarios. La oficina produce una biblioteca diversa y dinámica de informes de alto nivel, análisis y documentos de política, y proporciona una plataforma para el debate y la defensa de una amplia gama de temas de derechos del niño. UNICEF Innocenti proporciona respuestas a las preocupaciones más urgentes de cada niño.

UNIVERSIDAD DE COLUMBIA, CENTRO DE POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA

El Centro de Política Social y Pobreza de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Columbia produce investigaciones innovadoras para aumentar nuestra comprensión de la pobreza y el papel de la política social en su reducción, así como en la promoción de oportunidades, seguridad económica y bienestar individual y familiar.

THE YORK POLICY ENGINE

The York Policy Engine es la unidad especializada en compromiso político de la Universidad de York. Existe para conectar a los expertos de la Universidad con los actores políticos externos, para facilitar el intercambio de ideas y apoyar el cambio de políticas que promuevan el bien público.

Demasiado poco, demasiado tarde:

una evaluación del gasto público en infancia por edad en 84 países

Resumen ejecutivo

Autores:

Dominic Richardson, UNICEF Innocenti

David Harris, UNICEF Innocenti y Universidad de Columbia

John Hudson, Universidad de York

Sophie Mackinder, Universidad de York

Foto de tapa: © UNICEF/UN0574901/Mahari

Demasiado poco, demasiado tarde: una evaluación del gasto público en infancia por edad en 84 países

Dominic Richardson, UNICEF Innocenti

David Harris, UNICEF Innocenti y Universidad de Columbia

John Hudson, Universidad de York

Sophie Mackinder, Universidad de York

La primera infancia es una etapa clave para el desarrollo físico y cognitivo, y las experiencias en ese período tienen un enorme impacto a largo plazo tanto en los individuos como en las sociedades. Sin embargo, en la mayoría de los entornos de ingresos bajos y medios, así como en algunos países de ingresos altos, **el gasto público destinado a niños y niñas es simplemente demasiado poco, y llega demasiado tarde.**

Demasiado poco, demasiado tarde constituye el primer mapeo comparativo de cómo y cuándo se gestiona el gasto público destinado a niños y niñas a lo largo del curso de vida de estos en países de ingresos bajos y medios, junto con perfiles de entornos de ingresos altos.¹ Examinando prácticas en 84 países de todo el mundo, en los que vive aproximadamente el 58% de los niños y jóvenes del mundo,² encontramos que la mayoría de los países no realizan inversiones en la primera infancia que protejan sus derechos, aseguren su bienestar y les garanticen un mejor futuro.

El informe también es un llamado a abordar la insuficiente inversión en infancia con la urgencia que merece. La subinversión debe reconocerse como una crisis fundamental para el desarrollo, una crisis de igual magnitud que los conflictos, la pandemia de COVID-19 y la emergencia climática.

Según la evidencia y el presente análisis, **la mayoría de los países necesitan rediseñar su cartera de políticas para la infancia. Necesitan gastar más en los niños y antes en el curso de sus vidas.** El compromiso con la inversión temprana implica que los niños y sus familias estén protegidos durante los primeros años desde su nacimiento en relación con las vulnerabilidades y en una mejor posición para prosperar a lo largo de su curso de vida. Los gobiernos y las sociedades también se benefician, ya que, cuando se diseñan adecuadamente, las inversiones en la primera infancia pueden optimizar los gastos posteriores.

Inversión pública en niños, niñas y adolescentes: hallazgos clave

El estudio encuentra que, a pesar del consenso sobre la necesidad de inversiones tempranas, son demasiados los países que están desatendiendo a los niños pequeños. La mayoría de los países de ingresos bajos y medios, y algunos de ingresos altos, están postergando las inversiones en la infancia en lugar de hacer inversiones tempranas cruciales.³ En muchos países, sólo se implementan las medidas más básicas, pero aún no están alineadas con los acuerdos internacionales ni con la mejor evidencia sobre el desarrollo y el bienestar infantil. Se necesita urgentemente una nueva inversión en el gasto preescolar en la mayoría de los países, para alinear el gasto con las necesidades básicas de los niños y garantizar el desarrollo económico.

El análisis revela que la inversión pública en la infancia a escala mundial es:

- **Demasiado poca:** Especialmente los países de ingresos bajos y medios proporcionan servicios sociales y de protección social inadecuados, por ejemplo, contra la desnutrición, la falta de agua potable y otros impactos de la pobreza. Hay niveles muy bajos de gasto absoluto en niños en los primeros años en 15 de los 84 países

³ La mayoría de los países de la OCDE también concentraban los gastos demasiado tarde en el curso de vida, hasta que la investigación en 2009 y 2011 reveló ese problema. En los últimos años, el aumento de la inversión en políticas de cuidado infantil y licencias parentales en los países de la OCDE, tanto a través de incrementos en los montos en efectivo como en los derechos de licencia, ha resultado en una distribución más equitativa por edad en los entornos de altos ingresos.

estudiados. En esos países, en promedio, un niño pequeño recibe menos de USD 500 PPA de gasto público en total en sus primeros cinco años de vida.

- **Demasiado tarde:** La inversión también se está realizando demasiado tarde en el curso de vida. Encontramos que más de la mitad de los países que estudiamos tienen perfiles “diferidos”, lo que significa que los gastos se concentran más tarde en la infancia y la juventud a expensas de los primeros años. Los gastos en educación en países de ingresos bajos y medios no están suficientemente respaldados por servicios complementarios en el período preescolar, lo que coloca una carga inaceptable en el sector educativo.
- **Extremadamente desigual:** El estudio revela profundas desigualdades tanto entre como dentro de los países. Dentro de los países, no proporcionar recursos críticos en los primeros años, mientras se realizan inversiones de suma cero en educación, beneficia a las familias que ya están en una situación de ventaja relativa. Como resultado, sólo un pequeño grupo de individuos puede aprovechar las inversiones en educación y, en última instancia, las oportunidades en el mercado laboral. La postergación de los gastos impulsa la desigualdad de ingresos a través de generaciones.

Las diferencias entre países según el nivel de ingresos también son marcadas. Los países de ingresos bajos y medios carecen de las políticas de protección social basadas en efectivo y de las inversiones en educación preescolar que ofrece la mayoría de los países de altos ingresos. Para aquellos niños y niñas que permanecen en la escuela, los gobiernos de la OCDE gastan, en promedio, 20 veces más por niño que los países de ingresos bajos. La disparidad entre los países de altos ingresos y el resto no sólo se refiere a cuánto dinero se gasta, sino también a cuándo y cómo se invierte. Más de la mitad de los países de ingresos bajos y medios en el estudio gastan menos de un 10% de todos los fondos destinados a la infancia en aquellos menores de 6 años.

Inversión pública en niños: cuatro modelos de gasto

Cada país tiene una combinación distintiva de políticas para la infancia, pero se pueden discernir patrones según el nivel de ingresos y la región. Las principales categorías incluyen:

- **Gasto anticipado:** Estos países, en su mayoría de ingresos altos, comienzan con inversiones significativas en niños y niñas desde el nacimiento y luego muestran una disminución incremental año tras año. Los perfiles más cercanos al ideal presentado en este documento, inspirado en la curva de Heckman,⁴ se encuentran en Noruega y Hungría. Otros países con “gasto anticipado” incluyen a República Checa, Estonia, Noruega, Eslovaquia y Eslovenia. Entre los países de ingresos bajos y medios estudiados, sólo Ecuador gasta a niveles de paridad en la primera infancia, a pesar de la necesidad de aumentar el gasto público en los recién nacidos.
- **Gasto diferido:** Los países de ingresos más bajos generalmente comienzan a invertir en los niños más tarde. La gran mayoría de los países de ingresos bajos y medios en el estudio asignan sólo uno de cada cinco dólares o menos al gasto en niños menores de 6 años. Los países con gastos en la infancia predominantemente diferidos invierten abrumadoramente en educación, en algunos casos, en educación superior, que sólo sirve a un pequeño subconjunto de jóvenes. Estos países incluyen a Mali, la República Unida de Tanzania, Togo, Madagascar y Zambia. Existen tres países con gasto diferido que sí incluyen una capa de gasto en efectivo en los primeros años: Honduras, Irán y Namibia.
- **Gasto plano:** Una distribución equitativa del gasto desde el nacimiento o el período prenatal se observa generalmente en los países de altos ingresos. Este patrón, observable en países como Finlandia y Alemania, tiende a reflejar un mayor gasto per cápita en los primeros años, que coincide con el gasto en educación secundaria.

4 Heckman, J. (2008). *Schools, skills, and synapses*. IZA.

- **Gasto en forma de cuadrado:** En muchos países, especialmente en entornos de ingresos bajos y medios, hay poco o ningún gasto en los años preescolares, por lo que los gastos trazados en un gráfico de curso de vida aparecen en forma de cuadrado.

Inversión pública en niños: tendencias clave

- **La educación domina el gasto en niños y niñas en todos los países:** Los 84 países del estudio gastan significativamente más en educación que en otros sectores. Los niños que no están en el sistema escolar, ya sea porque son de edad preescolar o porque no asisten, se pierden de la mayoría de la inversión pública.
- **En general, cuanto más alto es el nivel de ingresos del país, mayor es el uso de transferencias en efectivo para las familias:** En la mayoría de los países de ingresos bajos y medios hay una notable falta de gasto en protección social, como asignaciones en efectivo para niños y niñas. En el caso de niños hasta los 18 años, los países de ingresos bajos gastan solo un 6% del presupuesto total para la infancia en protección social, mientras que los países de ingresos altos gastan un 27%.
- **Los servicios humanos, que asisten en situaciones de inseguridad alimentaria, desempleo de madres y padres y otras problemáticas, constituyen una pequeña proporción del gasto total:** El gasto en servicios humanos representa menos de un 1% del total en los países de ingresos bajos, en promedio, y alrededor de un 5% en los países de ingresos altos.
- **Incluso los países con portafolios de infancia bien desarrollados pueden demostrar una brecha a la edad de 2 años,** en la cual se invierte muy poco dinero en el período posterior a la infancia temprana y previo a la etapa preescolar.

Inversión pública en niños: lo que funciona

Está bien identificado que satisfacer las necesidades básicas de niños y niñas mejora sus perspectivas y las de las sociedades en las que habitan. Las inversiones tempranas en políticas pueden llevar a mejores resultados, que van desde mejores logros en la escuela y mejor salud hasta un menor uso del sistema de justicia penal y ahorros significativos para los gobiernos. Por el contrario, la privación en los primeros años puede llevar a una capacidad cognitiva reducida, malos resultados de salud y una productividad reducida.

Invertir más en los primeros años de vida fomenta mejores resultados para los individuos y las sociedades, pero sólo si las inversiones son suficientes y se asignan a los sectores adecuados. Satisfacer las necesidades de los niños requiere un portafolio integral de políticas que incluya beneficios en efectivo, educación y cuidado en la primera infancia, servicios humanos (por ejemplo, trabajo social y cuidado de acogida) y servicios de salud. Estas prestaciones deben continuar hasta al menos los 18 años e incluir a los niños migrantes y a los refugiados. Las inversiones fuertes en los primeros años también pueden limitar la necesidad de gastos costosos de “recuperación” más adelante en el curso de la vida.

Existe evidencia contundente de que los beneficios universales para los niños (UCB, por sus siglas en inglés) favorecen a los niños, las familias y las sociedades por igual. Por ejemplo, en Estados Unidos, los UCB han producido rendimientos extraordinarios en términos de reducción de la pobreza infantil y ganancias a largo plazo para los individuos, los presupuestos gubernamentales y la sociedad en su conjunto.

Inversión pública en niños y niñas: soluciones

El tipo, el momento y el alcance de las intervenciones públicas en infancia necesitan una gestión cuidadosa y un enfoque coherente y coordinado, especialmente en aquellos lugares donde las necesidades son altas y los

recursos limitados. Con base en evidencia, incluido nuestro mapeo y el análisis de los 84 países en el estudio, recomendamos que los países:

- **Gasten más y antes en el curso de vida:** Es esencial que los gobiernos ofrezcan más a los niños más pequeños y a sus familias. El apoyo antes y después del nacimiento, las asignaciones en efectivo, las políticas de licencia, las políticas de cuidado y los apoyos al empleo son necesarios para asegurar los derechos y el bienestar de niños y niñas.
- **Rediseñar el portafolio de políticas infantiles y ajustarlo incrementalmente:** Se recomienda utilizar nuevos fondos para inversiones por fases, remodelar los sistemas para que sean anticipados y priorizar la inversión basada en un portafolio integral de políticas infantiles que sirvan al niño a lo largo de su curso de vida. Este rediseño requerirá del fortalecimiento de las finanzas internas, por ejemplo, a través de la formalización del empleo y los impuestos y transferencias.
- **Universalizar los beneficios:** Esto implica la promoción del acceso inclusivo a todas las políticas para todos los niños en todas partes. También rediseñar los sistemas que actualmente son desiguales, ya sea por edad, género, discapacidad, nivel de ingresos o estatus migratorio, para asegurar que todos los niños y niñas tengan los apoyos y recursos necesarios para garantizar sus derechos y bienestar. Una política fundamental es un UCB que comience al nacer, con el registro de los recién nacidos, y continúe durante toda la infancia. Los UCB son una de las políticas más simples de implementar a gran escala. En entornos con recursos limitados, una asignación para niños pequeños podría servir tanto para registrar a los niños como para llevar recursos al hogar y mejorar resultados en la infancia. El registro infantil tiene el beneficio adicional de proporcionar datos e información sobre la población y sus necesidades, para optimizar la provisión de servicios de salud y educación infantil.
- **Esforzarse por invertir al menos la mitad de cada dólar adicional de ayuda** en niños menores de 6 años hasta lograr un mejor equilibrio en el gasto relacionado con la edad. La misma fórmula también puede aplicarse a nuevas fuentes de ingresos internos.
- **Utilizar la asistencia internacional para fortalecer los sistemas de apoyo social:** Con un promedio de sólo 1,4% del gasto total del gobierno en los países de ingresos bajos y medios, la asistencia internacional debe utilizarse para expandir la protección social infantil.

Los países, las organizaciones internacionales y los donantes también deben mejorar la recopilación y el análisis de datos sobre inversiones en la infancia. Para ello:

- Se necesitan datos más recientes o en tiempo real sobre el gasto en infancia para todos los países. Los gastos y perfiles de los gobiernos locales deben desagregarse por nivel de ingresos, género, estatus migratorio y discapacidad.
- En colaboración con los gobiernos, las organizaciones internacionales deben mejorar la cobertura, la calidad y la eficacia del mapeo de los gastos públicos y las políticas infantiles, incluso a través de un mayor apoyo financiero y cooperación.
- Los donantes pueden proponer soluciones de financiamiento para mapear más políticas relevantes para la familia y los niños en recopilaciones internacionales, como subvenciones por nacimiento y políticas de licencia parental, sistemas de cuidado infantil y sistemas de protección infantil. Aprovechando los mecanismos existentes y los esfuerzos de apoyo de los socios internacionales, pueden establecer recopilaciones de datos estandarizados en tiempo real de los gastos país por país, en asociación con los gobiernos. Pueden regularizar y estandarizar estas recopilaciones para su uso en acuerdos internacionales y en el ámbito de la política nacional.

Cualquier parte de esta publicación puede ser reproducida libremente si va acompañada de la siguiente cita:

Demasiado poco, demasiado tarde. una evaluación del gasto público en infancia por edad en 84 países
Innocenti Research Briefs UNICEF Innocenti – UNICEF Innocenti – Oficina Global de Investigación y Prospectiva,
Edición en español: Federico Brum, UNICEF Uruguay
Montevideo, 2024

Editor: Moira Herbst,
UNICEF Innocenti

Diseño gráfico: Art&Design Srl,
Roma

© 2023 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)

**UNICEF Innocenti –
Oficina Global de Investigación y Prospectiva**

Via degli Alfani, 58
50121 Florencia, Italia
Tel: (+39) 055 20 330
Fax: (+39) 055 2033 220
researchpublications@unicef.org
www.unicef-irc.org
@UNICEFInnocenti en Twitter, LinkedIn,
Facebook, Instagram y YouTube

Center on Poverty and Social Policy

Columbia University
1255 Amsterdam Avenue
Nueva York, Nueva York 10027
CPSP@columbia.edu
<https://www.povertycenter.columbia.edu>
@CpspPoverty en Twitter

The York Policy Engine

University of York, York,
Reino Unido,
YO10 5DD
type@york.ac.uk
<https://www.york.ac.uk/policy-engine/>
@UoYPolicy en Twitter



unicef 
para cada infancia