



Consejo Económico y Social

Distr. general
3 de enero de 2024
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2024

6 a 9 de febrero de 2024

Tema 8 del programa provisional*

Evaluación de las respuestas de protección social del UNICEF hacia la universalidad de las prestaciones por hijos a cargo

Resumen**

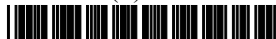
Resumen

La evaluación mundial de las respuestas de protección social del UNICEF en favor de las prestaciones universales por hijos a cargo tiene por objeto valorar la incidencia de la organización en la ampliación progresiva –y en última instancia, la universalización– de las prestaciones por hijos a cargo, con especial atención a los programas que facilitan transferencias en efectivo en beneficio de la infancia (ya sea de forma directa o indirecta) a los hogares con niños y niñas. En ella se estudian las dimensiones polifacéticas de las prestaciones por hijos a cargo con carácter progresivo, de modo que se analizan las complejas interacciones que tienen lugar entre los resultados sociales, económicos y de desarrollo centrándose en cuatro ámbitos fundamentales de la asistencia que presta el UNICEF: a) promoción con base empírica, b) movilización del margen fiscal, c) desarrollo de la capacidad y d) alianzas estratégicas. La evaluación brinda una serie de recomendaciones que abogan por difundir información de manera continuada, aprovechar los conocimientos teóricos y prácticos de la organización en el campo de las finanzas públicas, fomentar el desarrollo de la capacidad estatal y enriquecer las alianzas para aglutinar las repercusiones. Dichas recomendaciones, que parten de los hallazgos de la evaluación, proponen medidas con las que el UNICEF puede redoblar su apoyo a los gobiernos en lo que respecta a la ampliación de los

* E/ICEF/2024/1.

** El resumen del informe de evaluación se publica en todos los idiomas oficiales. El informe completo se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo I).

Nota: El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



programas de prestaciones por hijos a cargo con vistas a la universalización y el ejercicio de los derechos de la infancia en un sentido más general a fin de garantizar que todos los niños y niñas tengan un futuro más próspero.

En la sección V se recogen los elementos de un proyecto de decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

I. Introducción

1. Las prestaciones por hijos a cargo son un instrumento normativo prometedor de cara a fomentar el respeto a los derechos de la infancia, reducir la pobreza y la desigualdad, impulsar la dignidad y la cohesión social, y conseguir que la opinión pública defienda la protección social en pos del desarrollo social inclusivo y el crecimiento económico equitativo. A lo largo de las últimas décadas, las autoridades nacionales, los asociados para el desarrollo y las organizaciones internacionales han concentrado los esfuerzos en aumentar las inversiones en programas de protección social que tengan en cuenta las necesidades de la infancia y han demostrado grandes avances a la hora de utilizar los sistemas de protección social (en particular, la programación basada en transferencias en efectivo) con el propósito de lograr los objetivos humanitarios y de desarrollo. Sin embargo, no todos los gobiernos dan prioridad a reforzar las prestaciones por hijos a cargo; los que sí lo hacen se topan con obstáculos para institucionalizar tales prestaciones, como limitaciones que afectan a la capacidad y poco margen fiscal para asignar recursos a programas de protección social adaptados a la infancia.

2. Desde hace más de diez años, el UNICEF se afana en apoyar este tipo de iniciativas de protección social. Formuló su primer marco estratégico de protección social en 2012, mientras que el Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025 recoge un Grupo de objetivos dedicado a velar por que todos los niños y niñas tengan acceso a protección social inclusiva y vivan sin pobreza. En materia de protección social, y según lo establecido en el Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF (2019), la organización ha adoptado un enfoque basado en los derechos que apoya la protección social para todos y otorga prioridad a la infancia más pobre y vulnerable en lo tocante a la universalización progresiva de la cobertura. Se consideran “prestaciones universales por hijos a cargo” los programas familiares e infantiles de prestaciones en efectivo que se encuadran en la legislación nacional y facilitan periódicamente transferencias en efectivo no condicionadas a todos los niños y niñas de un país sin importar los ingresos del hogar ni el nivel de pobreza.

3. En vista del impulso que cobra la ampliación de las prestaciones por hijos a cargo, los encargados de la formulación de políticas y sus asociados para el desarrollo necesitan una base empírica que analice las vías que han seguido otros países para ampliar de forma gradual los programas de transferencias en efectivo dirigidos a los niños y niñas. Entre esas vías, cabe mencionar la creación de una prestación centrada en la infancia o la mejora de una ya vigente; el incremento de la cobertura o de la adecuación a la infancia de otros programas de prestaciones que dan respaldo indirecto a los niños y niñas; la consolidación de los marcos legislativos, los reglamentos normativos y la capacidad estatal en materia de administración y financiación; y la movilización de la voluntad política y el apoyo de la opinión pública en favor de implantar una política universal. Las pruebas sobre las medidas que surten efecto potenciarán la capacidad del UNICEF y demás asociados para el desarrollo en cuanto a idear, ejecutar y coordinar intervenciones de apoyo a las gestiones gubernamentales orientadas a ampliar de forma gradual las prestaciones por hijos a cargo.

4. Por este motivo, la Oficina de Evaluación encargó al Instituto de Investigación de Políticas Económicas –una organización sin ánimo de lucro de alcance internacional dedicada a la investigación y evaluación con sede en Ciudad del Cabo (Sudáfrica)– que evaluara los enfoques del UNICEF para ampliar las prestaciones por hijos a cargo en 21 países de todo el mundo. Este resumen del informe expone el objetivo y el alcance de la evaluación y, seguidamente, presenta los hallazgos y conclusiones más importantes y las recomendaciones que se derivan de la evaluación.

II. Enfoque de la evaluación

5. En términos globales, la evaluación perseguía un objetivo doble: 1) hacer su aportación a la base empírica mundial sobre las medidas eficaces y pertinentes (del UNICEF y otras entidades) que contribuyen a la ampliación progresiva de las prestaciones por hijos a cargo, y 2) marcar al UNICEF un rumbo institucional para configurar intervenciones en esta esfera del mejor modo posible.

6. Dentro de este marco general, la evaluación se proponía:

a) valorar los pasos y procesos normativos y programáticos (vías o modelos) que han conducido a la creación de prestaciones por hijos a cargo o su ampliación gradual al tiempo que se definen los factores que propician o dificultan el desarrollo progresivo de subsidios de esta naturaleza y su aplicación en el caso de las acciones del UNICEF; y

b) valorar el grado de eficacia y pertinencia de las intervenciones de las oficinas del UNICEF en los países a la hora de ayudar a los gobiernos y sus asociados a progresar hacia las prestaciones universales por hijos a cargo, sobre todo en cuanto a:

- i. facilitar que las autoridades movilicen recursos destinados a estas prestaciones, lo que abarca su ampliación progresiva;
- ii. desarrollar la capacidad de los gobiernos y sus asociados a escala individual e institucional para respaldar los avances de cara a la universalización de las prestaciones por hijos a cargo; y
- iii. forjar, mantener y aprovechar alianzas en el plano nacional con ánimo de favorecer la ampliación progresiva de estas prestaciones.

7. La evaluación tuvo por objeto examinar el papel del UNICEF en la ampliación progresiva (y en última instancia, la universalización) de las prestaciones por hijos a cargo; en este contexto, los “avances” o “progresos” suponen mejoras que inciden en los programas (acentuar la previsibilidad y el carácter universal e incondicional de las prestaciones) y en las políticas (la creación o consolidación de un marco jurídico nacional de protección social y la formulación o el perfeccionamiento de la estrategia nacional de protección social).

8. La evaluación incluyó elementos tanto sinópticos como formativos. Los sinópticos hicieron hincapié en dejar constancia de los resultados cosechados, en especial los que tienen que ver con las contribuciones del UNICEF a la ampliación progresiva de las prestaciones por hijos a cargo. Por su parte, los formativos se orientan al futuro y señalan las lecciones cruciales que pueden extraerse de la labor del UNICEF en lo relativo a propiciar la ampliación progresiva de dichas prestaciones. La evaluación analiza enfoques generales e intervenciones concretas y ofrece recomendaciones factibles y prácticas para que el UNICEF intensifique sus actividades en este ámbito y logre mejores resultados.

9. Dado el alcance mundial de la evaluación y la importancia del contexto nacional a la hora de averiguar qué factores propician o dificultan la obtención de frutos en cada caso, el equipo de evaluación adoptó un planteamiento basado en un estudio de caso comparativo especialmente útil para determinar cómo y por qué funcionan o fracasan determinados enfoques. La recopilación de datos primarios y el análisis integrado de datos secundarios se focalizó en una muestra de 21 países¹. Asimismo, y

¹ Los países seleccionados fueron la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Burundi, Camboya, el Canadá, la India, Kenya, Lesotho, el Líbano, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Nepal, Nigeria, el Senegal, Sudáfrica, el Sudán, Tailandia, Túnez, Uganda y Zambia.

tras las consultas con el UNICEF durante la fase de preparación e investigación, se escogieron cuatro países como objeto de estudios de caso exhaustivos: la Argentina, Nepal, Sudáfrica y Tailandia. Todos ellos hacen un repaso de la bibliografía de interés y de los datos primarios recabados a través de entrevistas con informantes clave y grupos dirigidos de discusión, y se han publicado de manera independiente.

10. Además, se formuló una teoría del cambio de la evaluación *ex post* con la intención de reconstituir los razonamientos causales y las hipótesis que vinculan las esferas de acción obra del UNICEF y los cambios deseados. Esta teoría se concibió a partir del Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF y se complementó con otras consultas y análisis. Como puede verse en el anexo II, la teoría del cambio perfila las líneas generales del enfoque que sigue la organización en lo que respecta a fomentar las prestaciones por hijos a cargo y pone énfasis en los factores impulsores (pruebas y alianzas) y los obstáculos (la buena disposición de las autoridades). Las actuaciones del UNICEF entrañan la prestación de apoyo en materia de políticas y el fomento de la capacidad desde una base empírica, algo que se traduce en resultados intermedios –como la concienciación y la viabilidad fiscal– que contribuyen a lograr otros a largo plazo con un efecto positivo en la buena disposición de las autoridades y su aptitud para llevar a efecto programas de prestaciones por hijos a cargo. Las alianzas desempeñan una función vital al aglutinar a una variedad de partes interesadas. La repercusión se mide por los avances en seis dimensiones de la ampliación de las prestaciones por hijos a cargo, sin perder de vista el contexto singular de cada país. Este marco sirve de instrumento para juzgar la eficacia y la pertinencia de las intervenciones de la organización, y garantiza la compatibilidad con las vías que llevan a los cambios deseados y las condiciones imprescindibles para tener éxito.

11. El horizonte temporal de la evaluación se corresponde con el cronograma que cada país ha fijado de cara a la evolución y la ejecución paulatina de los programas nacionales más destacados de transferencias en efectivo centrados en la infancia, con especial atención al período 2018-2022. Los documentos de los estudios de caso explican en detalle el planteamiento del horizonte temporal para los estudios de caso nacionales.

III. Hallazgos y conclusiones de la evaluación

12. La evaluación examinó cuatro esferas de acción relevantes del Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF: 1) creación de una base empírica; 2) elaboración, coordinación y financiación de políticas y estrategias; 3) ampliación y mejora de las transferencias en efectivo en favor de la infancia; y 4) conexión de las transferencias en efectivo con la información, los conocimientos y los servicios. Todas las preguntas de evaluación se consideraron respecto de las mencionadas esferas de acción.

A. **¿Hasta qué punto han resultado eficaces y pertinentes las intervenciones de las oficinas del UNICEF en los países para ayudar a sus asociados gubernamentales a progresar hacia las prestaciones universales por hijos a cargo?**

13. En los países de la muestra, el UNICEF ha tomado medidas adecuadas para prestar un apoyo eficaz a los gobiernos a la hora de crear una prestación por hijos a cargo y ampliarla de forma gradual. La organización ha conseguido avances dignos de mención en contextos nacionales diversos y muchas veces arduos al aunar la promoción de políticas y el aprovechamiento de las pruebas oportunas, el desarrollo eficaz de la capacidad y el establecimiento de alianzas integrales. Estas actuaciones

fueron útiles sobre todo al armonizarse con factores exógenos que contribuyeron a los buenos resultados.

14. Puesto que respaldaron un abanico de iniciativas destinadas a generar pruebas encuadradas en la esfera de acción 1 (creación de una base empírica), la mayoría de las oficinas del UNICEF en los países de la muestra propiciaron que los funcionarios públicos estuvieran mejor informados acerca de las prestaciones por hijos a cargo y recabaron más apoyos a la implantación o la ampliación de subsidios para la infancia.

15. Las acciones para generar pruebas con asistencia del UNICEF también han facilitado la labor gubernamental encaminada a potenciar la cobertura y la idoneidad de las transferencias. La evaluación reveló que, si se emplean con eficacia, las pruebas sobre la repercusión en el desarrollo, las evaluaciones *ex ante* (los modelos de microsimulación son los más habituales) y los análisis del margen fiscal son especialmente útiles para incrementar el apoyo gubernamental.

16. En determinados casos, el trabajo del UNICEF en la esfera de acción 2 (elaboración, coordinación y financiación de políticas y estrategias) ha servido para ayudar a las autoridades a enriquecer la base institucional que fundamenta las prestaciones por hijos a cargo –al respaldar la formulación de marcos normativos de protección social, por ejemplo–. Dichos marcos constituyen un primer paso esencial para alcanzar la institucionalización de los programas de prestaciones de este tipo; si se hace más hincapié en velar por su continuidad a través de la legislación nacional, estos avances se consolidarán de forma más duradera.

17. Como parte de las esferas de acción 1 y 3 (ampliación y mejora de las transferencias en efectivo en favor de la infancia), el UNICEF ha seguido un planteamiento estratégico para aprovechar las pruebas y ampliar las prestaciones por hijos a cargo valiéndose de las oportunidades en materia de políticas. En Kenya, Mozambique, Nepal, Sudáfrica y Tailandia, las actividades de promoción del UNICEF contribuyeron a reunir apoyos burocráticos para ampliar las prestaciones por hijos a cargo, mientras que la movilización oportuna de las evaluaciones de la vulnerabilidad en la Argentina, Montenegro y Túnez propiciaron que la presión que ejerció la organización redundara en la ampliación de estos programas o la introducción de modificaciones para mejorarlos. En algunos países de la muestra, las vulnerabilidades que empeoraron a raíz de la pandemia de enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19) abrieron el espacio de políticas que permitió instaurar o ampliar las prestaciones por hijos a cargo. Por ejemplo, en la Argentina, Camboya, Mongolia, el Sudán, Tailandia, Túnez y Zambia, el UNICEF respondió con eficacia ante la crisis de la COVID-19 y prestó asistencia a las intervenciones estatales adecuadas que abarcaban el estímulo de los programas de prestaciones de esta naturaleza.

18. Con la excepción destacable de Montenegro, apenas se ha recurrido a análisis de la pobreza como método para abogar por la ampliación de las prestaciones por hijos a cargo. En ese país, el UNICEF consiguió utilizar un análisis de la pobreza infantil multidimensional como parte de una iniciativa de mayor alcance que incluía la evaluación del sistema de protección social. Las pruebas resultantes contribuyeron a incrementar el rango de edad de dichas prestaciones. En otros países, muchos informantes clave (dentro y fuera del UNICEF) opinaban que el universalismo era incompatible con mantener el énfasis en las políticas en favor de los pobres. Hay que mejorar la concepción que se tiene del papel del universalismo en la lucha contra la exclusión de los más pobres de los programas de asistencia social.

19. Durante el análisis de las opciones para conseguir más resultados en este ámbito, la evaluación llegó a la conclusión de que el UNICEF podría reforzar su enfoque estratégico de la generación de pruebas si fomenta la colaboración de gobiernos,

entidades nacionales de investigación (y, si procede, también regionales e internacionales) y organizaciones de la sociedad civil con miras a obtener datos empíricos fiables y pertinentes.

B. ¿Con qué grado de eficacia ha operado el UNICEF al movilizar los recursos gubernamentales o facilitar que las autoridades movilizaran recursos en apoyo de la universalización de las prestaciones por hijos a cargo?

20. En consonancia con el marco de programación mundial del UNICEF para influir en el gasto público destinado a la infancia, las oficinas del UNICEF en los países han establecido contactos con los gobiernos a fin de movilizar más recursos nacionales destinados a las prestaciones por hijos a cargo (esfera de acción 2). Con objeto de mejorar la eficacia de estas medidas, la sede y las oficinas regionales de la organización prepararon marcos mundiales, directrices, conjuntos de herramientas, estudios de viabilidad y otros recursos a lo largo del ciclo estratégico de 2018-2021.

21. En los países donde la oficina del UNICEF mantenía una estrecha relación profesional con el gobierno nacional en cuestión, el personal instó a que se asumieran compromisos tangibles y se tomaran medidas concretas en beneficio de la cobertura y la idoneidad de los programas infantiles de transferencias en efectivo (esfera de acción 3). Asimismo, el UNICEF aprovechó las alianzas con instituciones financieras internacionales y otras organizaciones de alcance internacional para respaldar reformas tributarias, reasignaciones presupuestarias y otras iniciativas gubernamentales, especialmente en el caso de los subsidios de emergencia dirigidos a la infancia durante la COVID-19.

22. No obstante, el escaso margen fiscal como consecuencia de la COVID-19 y otras crisis actuales ha influido en los resultados del UNICEF en esta esfera. Ahora que se constatan más limitaciones fiscales en todo el planeta, velar por que los gobiernos aumenten o al menos mantengan el gasto público en programas de protección social adaptados a la infancia plantea problemas para el UNICEF. Incluso en el fuero interno de la organización, la financiación temática aún se reparte de manera dispar entre las esferas programáticas y, si se compara con el porcentaje que supone en gastos programáticos generales, la protección social todavía no recibe los fondos suficientes. Simultáneamente, el sobreendeudamiento y el riesgo de impago de la deuda empeoran los riesgos sociales y económicos que los niños y niñas corren en varios países de la muestra.

23. A la luz de la reducción de la financiación nacional, el UNICEF ha publicado numerosos documentos de orientación tales como el informe de 2021 “Financing an inclusive recovery for children: a call to action”, que destaca el papel de la organización en la búsqueda y la implantación de opciones de financiación a escala nacional e internacional para los subsidios dirigidos a la infancia, lo que abarca la adopción de medidas para prolongar las suspensiones del servicio de la deuda, incrementar y agilizar las fuentes de fondos multilaterales, y la financiación relacionada con el clima. Si bien en algunos países el UNICEF tuvo una función catalizadora en la movilización de fondos bilaterales y multilaterales en favor de las prestaciones por hijos a cargo (a través de las autoridades o de la organización), la evaluación llegó a la conclusión de que su estudio de alternativas de financiación para los gobiernos de otros muchos países (sobre todo en materia de financiación del riesgo y relacionada con el clima) fue limitado. En el seno de la organización, la nueva visión y estrategia global de financiación innovadora para la infancia sirve de guía para que las oficinas en los países encuentren formas más novedosas de financiar la protección social y las inversiones en las prioridades de los niños y niñas, como la financiación del riesgo y relacionada con el clima en aras del refuerzo de los sistemas. Es

importante que el UNICEF reconozca el uso estratégico de tales mecanismos innovadores de financiación y lo fomente como método para complementar la labor gubernamental.

C. ¿Hasta qué punto ha sido eficaz el UNICEF en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos y sus asociados a escala individual e institucional para respaldar los avances de cara a la universalización de las prestaciones por hijos a cargo (con miras a la sostenibilidad a largo plazo)?

24. El UNICEF ha respaldado con eficacia las capacidades técnicas, operativas, institucionales y humanas de los gobiernos nacionales y, en algunos casos, subnacionales. Las consultas con informantes clave apuntan a que hay una gran demanda de iniciativas de desarrollo de la capacidad técnica y operacional de las autoridades. El UNICEF ha facilitado la organización de actividades de capacitación y difusión de información orientadas a funcionarios públicos, que ahora están más capacitados para proyectar y ejecutar programas y, en ciertos casos, reunir apoyos burocráticos.

25. Las labores del UNICEF pensadas para desarrollar la capacidad gubernamental han resultado vitales para a) impulsar la ampliación y la titularidad operacional por parte del gobierno de los programas que han introducido el UNICEF y otros asociados para el desarrollo, y b) superar la exclusión mediante la reducción de los obstáculos que dificultan el acceso. Estas medidas han contribuido a fomentar la buena disposición de las autoridades y su capacidad para mejorar la implantación o ampliación de las prestaciones por hijos a cargo, lo que se traduce en un aumento de la cobertura y de la eficacia en la ejecución de programas.

26. Cabe destacar que la asistencia técnica del UNICEF a la hora de perfeccionar la capacidad de implantación –sobre todo en lo que respecta a los sistemas de ejecución e información sobre la gestión– ha resultado fundamental para garantizar que los gobiernos nacionales asuman como propios los programas de prestaciones por hijos a cargo. Esta clase de respaldo en las primeras etapas de los programas financiados por los donantes ha sido crucial para velar por su sostenibilidad operacional más adelante.

27. En algunos casos, el UNICEF ha facilitado asistencia técnica con el propósito de minimizar la tasa de errores de exclusión de beneficiarios que tiene que ver con los obstáculos geográficos, administrativos e informativos que dificultan el acceso. Se dedicaron grandes esfuerzos a estas actuaciones en la Argentina, Sudáfrica y Túnez. En los estados de Bihar (India) y Sokoto (Nigeria), el UNICEF ha desarrollado la capacidad de proporcionar prestaciones por hijos a cargo en el plano subnacional. Asimismo, los contactos con los gobiernos provinciales de la Argentina han reducido la exclusión. Sin embargo, en general, la evaluación determinó que hay margen para que la organización se implique más con las autoridades subnacionales a fin de desarrollar la capacidad institucional y de implantación y coordinación a nivel local.

28. El UNICEF ha apoyado también la implantación en estados con poca capacidad que se caracterizan por atravesar situaciones de fragilidad y conflicto. En ocasiones, esto ha ayudado a acortar las distancias entre la respuesta humanitaria y los enfoques de desarrollo a más largo plazo. Al mismo tiempo, puede que aparezcan tensiones al trabajar en la concesión de subsidios sociales para la infancia en contextos frágiles, como 1) si el UNICEF debería centrarse en el socorro inmediato (programas de emergencia y cubrir las necesidades acuciantes) o en idear soluciones a largo plazo (programas de desarrollo orientados a alcanzar cambios duraderos), y 2) hasta qué punto el UNICEF debería respaldar –y con qué modalidades– los programas de los gobiernos que son parte en un conflicto o si algunas partes interesadas podrían

considerar que son entidades represoras o ilegítimas. Los hallazgos derivados de algunos de los casos de la muestra de la evaluación plantean dudas sobre los posibles riesgos para la reputación de la organización si se implica en procesos de consolidación del Estado durante un conflicto o tras él.

D. ¿Con qué grado de eficacia ha operado el UNICEF al forjar, mantener o aprovechar las alianzas en el plano local para respaldar la implantación gradual de las prestaciones universales por hijos a cargo?

29. Las oficinas del UNICEF en los países de la muestra de la evaluación han priorizado las alianzas con gobiernos, asociados para el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con los conocimientos teóricos y prácticos y las ventajas comparativas de cada asociado. Estas alianzas han desembocado en la instauración de sistemas integrados de protección social basados en los derechos, la armonización de diversos programas de protección social y la creación de sistemas administrativos integrados y de una base empírica mundial. Los gobiernos, los asociados para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales y las partes interesadas de la sociedad civil colaboran con el UNICEF en calidad de asociado de confianza en cuestiones relacionadas con la infancia y la promoción de una agenda de protección social que tenga en cuenta sus necesidades.

30. El papel que desempeña el UNICEF como asociado promotor –sobre todo entre la sociedad civil y las autoridades– ha resultado fundamental para consolidar los enfoques basados en los derechos que apoyan la protección social y mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos en lo tocante al cumplimiento de los derechos de la infancia. Los grupos de la sociedad civil se benefician de las alianzas con el UNICEF al apoyarse en el prestigio de la organización y su función como asociado gubernamental para impulsar sus exigencias en torno a la adopción de un enfoque de protección social basado en los derechos, que incluye un aumento de la cobertura programática y el valor de las prestaciones. A su vez, el UNICEF coopera con redes comunitarias de la sociedad civil con la intención de robustecer el seguimiento de los programas, influir en las decisiones sobre políticas, ampliar y perfeccionar la prestación de servicios, y desplegar las iniciativas de concienciación.

31. Como parte de la esfera de acción 2, el UNICEF saca partido a la especialización técnica y los conocimientos sectoriales de sus asociados –grupos de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales, asociados para el desarrollo y el mundo académico– para respaldar la institucionalización y la ampliación de los programas de prestaciones por hijos a cargo. Al dar prioridad a estas alianzas, las oficinas regionales y nacionales han logrado desarrollar la capacidad gubernamental, facilitar la extensión programática, crear una base empírica para la promoción y respaldar los programas de protección social. Estas alianzas también contribuyen a la obtención de financiación sostenible y equitativa para los programas al ayudar a los gobiernos en lo relativo a la cooperación internacional en caso necesario y allanan el camino al fortalecimiento de la titularidad nacional de los programas. La organización también colabora con asociados para el desarrollo y organismos donantes para facilitar el aprendizaje e intercambio de conocimientos Sur-Sur.

32. Estas alianzas han contribuido a la obtención de resultados sobresalientes. En la Argentina y Tailandia, las iniciativas conjuntas en torno a las pruebas que aunaban a la oficina del UNICEF en el país y a sus asociados fueron decisivas en la ampliación de las prestaciones por hijos a cargo y los contactos con los encargados de la formulación de políticas a fin de generar apoyo político para el programa. Las alianzas también han sido trascendentales para favorecer la adopción de un enfoque integrado de programación, que abarca las metodologías “efectivo plus”.

33. Sin embargo, en algunos casos, puede que los diversos mandatos de los asociados y sus diferencias en la conceptualización de la protección social universal compliquen la armonización de las gestiones. Existen divergencias notables en los enfoques y estrategias institucionales relacionados con la protección social universal entre las posturas de los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes. En algunos casos, el resultado puede llegar a ser que los asociados para el desarrollo den consejos contradictorios o incoherentes a los gobiernos. En general, la evaluación consideró que era posible que el UNICEF enriqueciera los mensajes unificados y los enfoques de programación conjunta si forjaba alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo a fin de prestar servicios con más eficacia y eficiencia.

34. Además, la organización tiene la posibilidad de intensificar la colaboración estratégica con instituciones financieras internacionales (sobre todo los bancos regionales de desarrollo) mediante, por ejemplo, una comunicación más activa en torno a las agendas y las medidas estratégicas. Otro posible ámbito de colaboración entre el UNICEF y las instituciones financieras internacionales consiste en aprovechar la “siguiente oleada” de oportunidades de financiación en favor de los programas de prestaciones por hijos a cargo, entre las que se cuentan los enfoques integrados de financiación, fiscalidad de las prestaciones y protección contributiva y no contributiva. En vista de la escasez de recursos a nivel regional y nacional para participar en un diálogo estratégico de esta índole con instituciones financieras internacionales, la sede del UNICEF puede ser un gran apoyo en este sentido.

35. La evaluación también reveló que la organización estaba en condiciones de respaldar más las iniciativas de la sociedad civil, especialmente las que tienen que ver con la responsabilidad fiscal y la promoción.

IV. Recomendaciones

36. **Recomendación 1:** Continuar la creación de productos de conocimiento y su divulgación activa con énfasis en generar pruebas y análisis del margen fiscal y más hincapié en la colaboración con asociados y entidades nacionales de investigación. Hay que equilibrar, secuenciar e integrar de forma estratégica las actividades relacionadas con las pruebas, la promoción, el desarrollo de la capacidad y el establecimiento de alianzas en función de la participación de las partes interesadas en iniciativas conjuntas y enfoques de protección social. Más concretamente, la sede del UNICEF debe brindar más apoyo a:

a) el establecimiento de alianzas que vinculan a los gobiernos, los asociados para el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y los institutos de investigación con la intención de obtener las pruebas necesarias (como las evaluaciones del impacto, los análisis de la situación, las valoraciones de la relación costo-beneficio, los análisis de las políticas económicas y los demás ejercicios y evaluaciones destinados a generar pruebas) y así promover los programas de prestaciones por hijos a cargo;

b) la formulación de mensajes y estrategias de sensibilización a nivel mundial con objeto de ayudar a los gobiernos a ampliar las respuestas de protección social (como los programas de prestaciones de este tipo) en el plano nacional; y

c) la obtención de pruebas puntuales sobre medidas de protección social capaces de responder a las perturbaciones (como los programas de prestaciones por hijos a cargo) a fin de que el UNICEF esté en mejores condiciones para llevar a cabo actividades de promoción y ayudar a las autoridades y los asociados para el desarrollo.

37. **Recomendación 2:** Aprovechar que el UNICEF adquiere más conocimientos teóricos y prácticos sobre finanzas públicas mediante iniciativas de desarrollo de la

capacidad y seguir respaldando a los gobiernos y las asociaciones de la sociedad civil en relación con la presupuestación adaptada a la infancia y la ampliación del margen fiscal por medio de la asistencia técnica y otros compromisos. Más concretamente, la sede del UNICEF debe brindar más apoyo a:

- a) la defensa de la movilización de los recursos fiscales necesarios para ampliar las prestaciones por hijos a cargo;
- b) que haya más contacto con organismos de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los bancos multilaterales de desarrollo a escala regional y otros organismos donantes pertinentes a fin de abogar ante los gobiernos por el aumento de las inversiones en programas de prestaciones de este tipo;
- c) las orientaciones sobre los mecanismos de financiación relacionada con el clima y sus vínculos con la protección social, así como su funcionamiento; y
- d) el desarrollo de la capacidad del personal de la organización para establecer contactos con los gobiernos y la sociedad civil en relación con los procesos de presupuestación y la movilización de recursos nacionales.

38. Recomendación 3: Ampliar las iniciativas encaminadas a respaldar el desarrollo de la capacidad estatal para proyectar, ejecutar, evaluar e institucionalizar los programas, estrategias y sistemas de prestaciones por hijos a cargo. Es necesario velar por que las actuaciones de desarrollo de la capacidad surtan efecto a nivel local y nacional. Más concretamente, la sede del UNICEF debe brindar más apoyo a:

- a) la provisión de herramientas a las oficinas en los países con el fin de desarrollar la capacidad de las autoridades subnacionales para subsanar las carencias en las políticas, la ejecución y la coordinación que se han detectado en el ámbito local sobre la base de las lecciones aprendidas a escala mundial al ayudar a las entidades locales de gobernanza a fomentar la capacidad en materia de protección social; y
- b) las actuaciones encaminadas a velar por que la asistencia técnica del UNICEF en el ámbito de los sistemas de información sobre la protección social adopte las estructuras de código abierto y desarrolle la capacidad gubernamental, de manera que las autoridades locales y nacionales puedan asumir la responsabilidad de los sistemas y la propiedad intelectual funcione como un bien público mundial para respaldar la capacidad operativa de ampliación de los programas de prestaciones por hijos a cargo.

39. Recomendación 4: Avanzar hacia los mensajes unificados y los enfoques de programación conjunta para forjar alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas, los asociados para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales (entre ellas, los bancos multilaterales de desarrollo a escala regional) y las organizaciones de la sociedad civil a fin de ser más eficaces y eficientes a la hora de ayudar a los gobiernos a iniciar, diseñar, implantar, evaluar e institucionalizar los programas de prestaciones por hijos a cargo y potenciar la prestación de servicios. Más concretamente, la sede del UNICEF debe brindar más apoyo a:

- a) la consolidación de la divulgación de mensajes armonizados que tienen que ver con la protección social entre los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras de desarrollo, sobre todo al interactuar con los gobiernos para sustentar la ampliación de las prestaciones por hijos a cargo;
- b) el refuerzo de la colaboración entre las esferas programáticas del UNICEF con idea de formular programas más integrados en favor de la infancia; y
- c) el desarrollo y el apoyo de la capacidad de las comunidades de práctica en lo relativo a adoptar marcos genéricos de orientación con respecto a determinadas medidas dirigidas a varios campos, como las prestaciones por hijos a cargo.

V. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

1. *Toma nota* de la evaluación de las respuestas de protección social del UNICEF en favor de las prestaciones universales por hijos a cargo, su resumen ([E/ICEF/2024/3](#)) y su respuesta de la administración ([E/ICEF/2024/4](#)).
2. *Toma nota también* de la evaluación de la 2.^a fase (2020-2023) del Programa Mundial del UNFPA y el UNICEF para Poner Fin al Matrimonio Infantil, su resumen ([E/ICEF/2024/5](#)) y su respuesta de la administración ([E/ICEF/2024/6](#)).

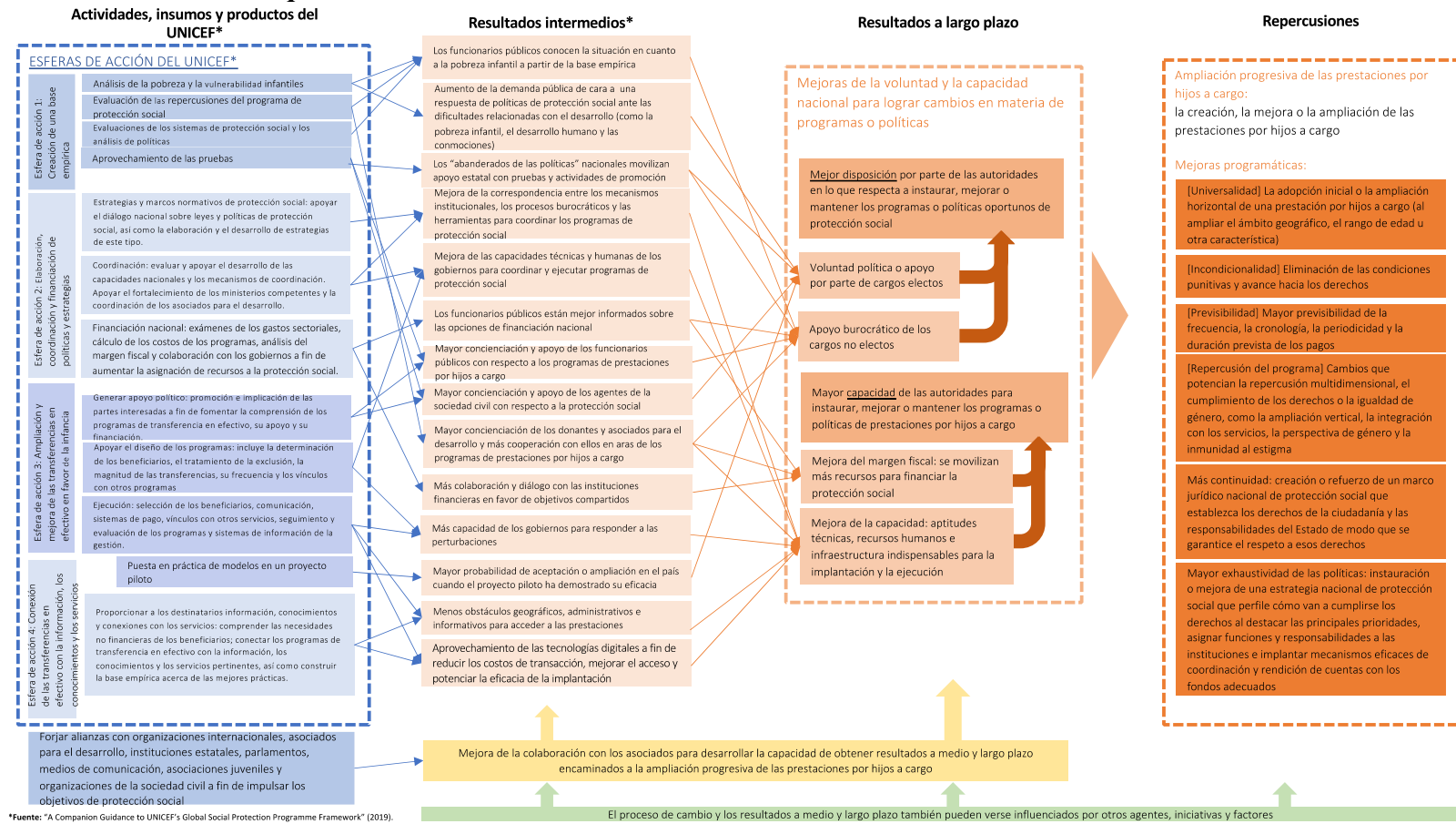
Anexo I

Evaluación de las respuestas de protección social del UNICEF en favor de las prestaciones universales por hijos a cargo

- Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no contiene la evaluación de las respuestas de protección social del UNICEF en favor de las prestaciones universales por hijos a cargo.
- El informe se encuentra disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: <https://www.unicef.org/evaluation/reports/>.

Anexo II

Teoría del cambio *ex post*



*Fuente: "A Companion Guidance to UNICEF's Global Social Protection Programme Framework" (2019).