

**Programas de transferencias monetarias
a las familias:**

Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile

Camila Arza y Florencia Chahbenderian

Diciembre 2014

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Telefax:** (54-11) 4371-5136 o
4371-9079. Email: ciepp@ciepp.org.ar **Web:** <http://www.ciepp.org.ar/>



Camila Arza es socióloga (UBA) y PhD de la London School of Economics and Political Sciences (Economic History, LSE), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del CIEPP. Florencia Chahbenderian es economista (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica con sede en el CIEPP.

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y puede no reflejar las opiniones de la Institución.

Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014) Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, Documentos de Trabajo CIEPP, 90, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Camila Arza y Florencia Chahbenderian | Algunos Derechos Reservados Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Resumen.....	4
Abstract.....	5
1. Introducción	6
2. Argentina	8
3. Bolivia.....	15
a. El Bono Juancito Pinto	15
b. El Bono Juana Azurduy.....	19
4. Brasil	24
5. Chile	31
a. Subsidio Familiar.....	31
b. Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar	35
6. Elementos para el análisis comparado.....	44
Referencias y fuentes	51
1. Fuentes y bases de datos online:	51
2. Referencias bibliográficas:.....	53

Resumen

Los programas de transferencias monetarias condicionadas son uno de los elementos más característicos de la política social reciente en América Latina. Estos programas se crearon, expandieron y difundieron durante las pasadas dos décadas, ofreciendo beneficios a un número significativo de familias que previamente se encontraban al margen del sistema de seguridad social. Sin embargo, su incorporación fue parcial y segmentada, con beneficios otorgados bajo requisitos diferentes a los del sistema de seguridad social contributivo, en algunos casos transitorios, y en general asociados al cumplimiento de condiciones específicas (como realizar un control de salud o asistir a la escuela). Los presupuestos orientados a estos programas son además relativamente limitados, a pesar de que en algunos países su cobertura se extendió rápidamente. El impacto de este desarrollo sobre la naturaleza de la protección social varía entre países y depende tanto de su estructura previa como de las características específicas de los nuevos programas.

Este trabajo ofrece una caracterización comparada de los principales programas de transferencias monetarias orientados a las familias actualmente vigentes en cuatro países latinoamericanos. El análisis muestra que existe una gran heterogeneidad entre programas y entre países, incluso en cuestiones básicas como la población objetivo, las condiciones de acceso (universalidad vs. selectividad), la regularidad de los pagos, las fuentes de financiamiento, el monto de los beneficios, y su integración con el sistema de seguridad social, entre otros aspectos relevantes. El trabajo analiza los casos de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Específicamente, presenta la experiencia de la Asignación Universal por Hijo (para hijos de trabajadores informales y desocupados) en Argentina, el Bono Juancito Pinto (para niños y jóvenes estudiantes) y el Bono Juana Azurduy (para mujeres embarazadas y niños menores de dos años) en Bolivia, el programa Bolsa Familia (para familias en situación de pobreza) en Brasil, y los programas Subsidio Familiar, Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar (para familias de bajos recursos, sin protección social) en Chile. En todos los casos se presentan las características de diseño de los programas, sus objetivos y los principales indicadores de su funcionamiento, con el objetivo de facilitar y fomentar el análisis comparado de las estrategias alternativas de protección económica a las familias que se encuentran fuera del sistema de seguridad social contributivo, y sus efectos sobre la estructura e impactos del sistema de protección social más amplio.

Abstract

Conditional Cash Transfer Programs are one of the most distinctive features of recent social policy in Latin America. These programs were created, expanded and spread over the past two decades, providing benefits to a significant number of families that were previously outside the social security system. However, their incorporation was partial and segmented, with benefits granted under different requirements than those of the contributory social security system, sometimes temporary and generally associated with the fulfilment of specific conditions (such as performing a health check or attending school). The budgets oriented to these programs were also relatively limited, despite the fact that in some countries coverage spread rapidly. The impact of this development on the nature of social protection varies from country to country and depends on both their previous structure and the specific characteristics of the new programs.

This paper provides a compared description of the main cash transfer programs oriented to families that are currently in force in four Latin American countries. The analysis shows that there is large heterogeneity among programs and countries, even regarding basic aspects such as the target population, eligibility conditions (universality vs. selectivity), the regularity of payments, the sources of financing, the benefits levels and the integration of each program with the social security system, among other relevant aspects. The paper analyzes the cases of Argentina, Bolivia, Brazil and Chile. Specifically, it presents the experience of the Universal Child Allowance (for children of informal workers and unemployed) in Argentina, the Bono Juancito Pinto (for children and students) and Bono Juana Azurduy (for pregnant women and children under two years of age) in Bolivia, the Family Grant program (for families in poverty) in Brazil, and Family Subsidy, Chile Solidario and Ethical Family Income (for low-income families without social protection) in Chile. In all cases, the paper presents the design features of each program, their objectives and key indicators of their operation, with the aim of facilitating and promoting comparative analysis of alternative strategies for the economic protection of families who are outside the contributory social security system, and their effects on the structure and impacts of the social protection system more broadly.

Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile.¹

1. Introducción

La expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) es uno de los elementos más característicos de la protección social de esta época. En sus formas más diversas, estos programas se crearon, expandieron y difundieron en la región, ofreciendo beneficios a familias que no se encuentran cubiertas por los sistemas de seguridad social contributivos. Promovidos por numerosos analistas y organismos internacionales, los programas de TMC se convirtieron en una pieza central en la política de mitigación de la pobreza en los países latinoamericanos.

Sin embargo, la incorporación de las familias de menores ingresos (principales destinatarias de estos programas) fue parcial y segmentada. Las transferencias monetarias a menudo se otorgaron bajo condiciones diferentes a las del sistema de seguridad social, con beneficios en algunos casos transitorios, y en general asociados al cumplimiento de condiciones específicas (como realizar un control de salud o finalizar el ciclo escolar). Las estructuras de protección social siguieron fuertemente ligadas al esquema contributivo clásico de la seguridad social Bismarckiana, y si bien los nuevos programas se destinaron a un número significativo de la población, tendieron a concentrar un porcentaje relativamente menor del gasto público.

El impacto efectivo de esta expansión sobre la arquitectura de la protección social varía caso por caso, y depende tanto del sistema de protección social previo como de las características más específicas de los nuevos programas. Estas características son muy diferentes entre países, incluso en cuestiones básicas como la población objetivo, las condiciones de acceso (universalidad vs. selectividad), la regularidad de los pagos, las fuentes de financiamiento, el monto de los beneficios, y su integración con el sistema de seguridad social, entre otros aspectos relevantes. En lo que se asemejan en general los programas que normalmente se ubican en el universo de las TMC es en estar basados en un diseño no contributivo, generalmente focalizado y condicionado (aunque no siempre), que prioriza las transferencias a las familias con niños/as² y se interesa por promover la acumulación del capital humano de las nuevas generaciones.

Este trabajo se propone describir los principales programas de transferencias monetarias actualmente vigentes en Argentina, Bolivia³, Brasil y Chile. En todos los casos se apuntó a ofrecer indicadores que permitan comparar sus aspectos más relevantes, incluyendo el diseño, objetivos y condiciones de acceso a los beneficios, así como su alcance (cobertura), su

¹El presente documento forma parte de los trabajos realizados para el Proyecto PICT 2011: “¿Hacia una reconfiguración de los regímenes de bienestar en América Latina?”, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Programa de Innovación Tecnológica, Contrato de Préstamo BID 1728 OC-AR.

² Si bien en diversas partes del trabajo utilizamos el genérico masculino para facilitar la lectura (evitando la repetición de masculino y femenino y el uso de /as /os), en todos los casos nos referimos a hombres y mujeres a menos que esté específicamente indicado lo contrario.

³Estado Plurinacional de Bolivia (“Bolivia” a lo largo del documento).

potencial impacto en el presupuesto familiar (monto de los beneficios) y su relevancia en la política pública (niveles de gasto público involucrados). El trabajo identifica y contrasta los diseños alternativos que adoptaron los programas de TMC y su alcance en los cuatro países analizados.

El documento se estructura de la siguiente manera. La sección II presenta la experiencia argentina con la Asignación Universal por Hijo, la sección III estudia el caso de Bolivia revisando dos programas: el Bono Juancito Pinto (para niños y jóvenes estudiantes), y el Bono Juana Azurduy (para mujeres embarazadas y niños menores de dos años); la sección IV analiza el caso brasilero (Bolsa Família) y la sección V estudia el caso chileno (Subsidio Familiar, Programa Chile Solidario, e Ingreso Ético Familiar).⁴ En la sección VI se detallan los principales elementos del análisis comparado, identificando similitudes y diferencias de los modelos de TMC vigentes en los países analizados, y se plantea una serie de interrogantes para la investigación futura.

⁴Se trata de los principales programas de transferencias monetarias no contributivas a los niños/as y las familias en estos cuatro países, aunque naturalmente no los únicos.

2. Argentina

En Argentina, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) es actualmente la principal transferencia monetaria para las familias que se encuentran fuera de la seguridad social contributiva. El beneficio se creó en el año 2009 y está orientado a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad cuyos padres son trabajadores desocupados o informales con ingresos inferiores al salario mínimo legal⁵ (ver Lo Vuolo 2013; Pautassi, Arcidiácono et al. 2013; Danani 2013; ANSES 2012; Bertranou y Maurizio 2012b; Mazzola 2012). Ya desde años antes venían surgiendo propuestas de universalización de las asignaciones familiares contributivas y/o creación de nuevos beneficios universales a la niñez. Varios proyectos de Ley se presentaron en el Congreso Nacional desde diversos partidos políticos (ver Repetto, Díaz Langou et al. 2009), incluyendo un primer proyecto de Ingreso Ciudadano para la Niñez, basado en la propuesta del Ingreso Ciudadano (ver Lo Vuolo 1995; Barbeito y Lo Vuolo 1996). En abril de 2014, la AUH beneficiaba a más de 3,3 millones de niños y adolescentes (ANSES 2014: 9). Según la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS 2011), la única que hasta el momento ha realizado una medición de este tipo, en el año 2011 la cobertura efectiva alcanzaba a un 24,9 por ciento de la población menor de 18 años de edad (MTEySS 2014: 127).

La AUH tiene sus antecedentes más cercanos en los planes de empleo y programas sociales que surgieron luego de la crisis de 2001. En el año 2002, en un contexto de inestabilidad política, conflictividad social y altos niveles de pobreza y desocupación, se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD), el primer programa masivo de transferencia de ingresos, que reemplazó a otros programas asistenciales focalizados de menor alcance creados en la década previa. El PjyJHD era un programa de empleo con una temporalidad acotada para ingresar, e incluía contraprestación laboral pero también las condicionalidades típicas de los programas de TMC (salud y educación). En el año 2004 se reemplazó el PjyJHD por dos nuevos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias por la Inclusión Social⁶ (ver Bertranou y Paz 2007; Golbert 2004; Pautassi y Rodríguez Enríquez 2004; Campos, Faur et al. 2007; Golbert 2006; Pautassi, Arcidiácono et al. 2013). En el año 2009 se creó la AUH⁷ y se consolidó como la principal transferencia monetaria a las familias sin cobertura de la seguridad social. Finalmente, en abril de 2011, se creó la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE), para las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación y hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.⁸ Los beneficios de la AUH y la AUE son administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Cada familia puede obtener hasta cinco beneficios por hijo/a (es decir, hasta cinco hijos están cubiertos) y el pago se efectúa a uno solo de los progenitores, priorizando a la madre.⁹

⁵ Otras categorías específicas también tienen derecho, como se detalla más abajo.

⁶Decreto N° 1.506 de 2004.

⁷Decreto N° 1.602 de 2009, modificatorio del Régimen de Asignaciones Familiares de la Ley N° 24.714 de 1996, reglamentado por Resolución N° 393 de 2009.

⁸Decreto N° 446 de 2011.

⁹En mayo de 2013, se estableció que la madre será la perceptora del beneficio en todos los casos, tanto para la AUH como para las asignaciones familiares contributivas, independientemente de quién genere el derecho (Decreto N° 614 de 2013, art. 7).

Una singularidad de la AUH/AUE, en relación con otros programas de TMC, es que el beneficio se creó formalmente en el marco del sistema de Asignaciones Familiares de la seguridad social, (como sub-sistema “no contributivo” de dicho sistema). Las Asignaciones Familiares contributivas, en vigor desde 1957 (aunque con modificaciones posteriores), incluyen beneficios mensuales que pueden recibir los trabajadores asalariados registrados, los trabajadores desocupados con seguro de desempleo y los jubilados y pensionados, por cada hijo o hija que tienen a cargo (hasta una determinada edad), y beneficios específicos por eventos vitales como matrimonio, nacimiento y adopción. En 1996, una reforma al sistema de Asignaciones Familiares estableció una escala decreciente para los beneficios en función del ingreso (mayor beneficio para quienes tuvieran menores salarios), excluyendo a los trabajadores de mayores ingresos, y combinando así una lógica contributiva con un modelo focalizado para la asignación de beneficios.¹⁰ Para los trabajadores de mayores ingresos (que pagan Impuesto a las Ganancias) existe por otra parte una deducción por cada hijo/a a cargo (hasta una determinada edad) aplicable al cálculo de dicho impuesto (Bertranou y Maurizio 2012b).

Tabla 1. Argentina. Estructura de los beneficios y deducciones fiscales por hijo/a por condición laboral de los padres.

Condición laboral de los padres	Ingresos	Beneficio al que tiene derecho
<ul style="list-style-type: none"> Trabajadores/as informales. Empleados/as del servicio doméstico. Desocupados/as sin seguro de desempleo. Monotributistas sociales. Otras categorías específicas no cubiertas por la seguridad social (ver más abajo). 	Inferiores al salario mínimo vital y móvil (\$4.400 mensuales a septiembre de 2014)	Asignación Universal por Hijo
<ul style="list-style-type: none"> Asalariados/as formales. Beneficiarios/as del seguro de riesgos del trabajo, seguro de desempleo, sistema previsional y pensiones no contributivas. Esquema especial para empleados/as públicos/as. 	Ingreso individual <\$15.000 mensuales e ingreso global familiar <\$30.000 mensuales (valores vigentes en 2014)	Asignaciones Familiares
<ul style="list-style-type: none"> Personas alcanzadas por el impuesto a las ganancias. 	Ingreso >\$15.000 mensuales (valor vigente en 2014)	Deducción fiscal por hijo en el Impuesto a las Ganancias

Fuente: Elaboración propia en base a Bertranou y Maurizio 2012b: 2, Argentina. Administración Nacional de la Seguridad Social 2014, Resolución AFIP N° 3.525, y Decreto N° 1.282 de 2013.

Esto compone un esquema sui generis de tres segmentos: la AUH, las Asignaciones Familiares del sistema contributivo y la deducción fiscal. La percepción de uno u otro de estos beneficios (o deducciones) depende de la situación laboral y de ingresos de los padres (ver Tabla 1). Estos tres segmentos no fueron creados como un sistema integral, sino que se fueron

¹⁰Ley N° 24.714 de 1996.

incorporando paulatinamente y no se rigen por la misma lógica. Así, si bien la AUH reconoce explícitamente la incorporación de grupos sociales anteriormente excluidos de la seguridad social, los mecanismos y condiciones de acceso varían entre sistemas (por ejemplo, respecto de las condicionalidades que se aplican en la AUH pero no para las Asignaciones Familiares del sistema contributivo).¹¹ Finalmente, algunos niños y adolescentes no dan derecho a ningún beneficio (o deducción fiscal) como, por ejemplo, los hijos de trabajadores “monotributistas” (excepto “monotributistas sociales”),¹² o informales con ingresos declarados superiores al salario mínimo, quienes cuentan con una residencia menor a tres años en el país o no poseen DNI (Morales, Royo et al. 2011: 221; Pautassi, Arcidiácono et al. 2013). Como el máximo número de beneficios por hijo que puede recibir un trabajador elegible para la AUH es cinco, del sexto hijo en adelante no reciben este beneficio.¹³

Requisitos y cobertura:¹⁴

Para obtener los beneficios de la AUH los niños, niñas y adolescentes deben ser argentinos nativos, naturalizados o con residencia legal en el país mínima de 3 años, tener DNI, y menos de 18 años de edad o ser discapacitados. Deben ser además hijos de padres desocupados sin seguro de desempleo, o trabajadores informales, monotributistas sociales, empleados/as del servicio doméstico, trabajadores de temporada en períodos de reserva del puesto, o beneficiarios de planes sociales específicos,¹⁵ que no perciban ingresos por montos superiores al salario mínimo vital y móvil (\$ 4.400/U\$S 523 a septiembre de 2014). Los beneficios son focalizados por ingreso por auto-declaración, y son incompatibles con la percepción de otra prestación social contributiva o no contributiva como jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, etc. (excepto las mencionadas).

Los beneficios están condicionados. En el caso de la AUH, los niños y adolescentes deben asistir regularmente a la escuela, realizar los controles médicos reglamentarios y tener el esquema de vacunación completo o en curso. En el caso de la AUE, las mujeres embarazadas

¹¹Algunas diferencias son las siguientes. Los beneficiarios de la AUH no tienen derecho a las demás asignaciones familiares previstas en el sistema contributivo (matrimonio, nacimiento, adopción). Los beneficiarios de las Asignaciones Familiares contributivas tienen además derecho a una asignación por Ayuda Escolar Anual por hijo a inicio del ciclo lectivo, que no está disponible para los beneficiarios de la AUH. Las Asignaciones Familiares contributivas no están condicionadas mientras que la AUH sí lo está. El pago de los beneficios también es diferente en uno y otro caso: mientras que en el caso de la Asignaciones Familiares del sistema contributivo se paga mensualmente todo el beneficio, en el caso de la AUH se retiene mensualmente el 20% de los beneficios de la AUH y AUE, y esta suma se paga a fin de año cuando se acredita el cumplimiento de las condicionalidades sanitarias y educativas.

¹² El “monotributo social” es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social (ver www.afip.gov.ar).

¹³ Existe por otro lado, una pensión no contributiva para madres de siete o más hijos, en vigor desde antes de la creación de la AUH, y que continúa vigente, reflejando la fragmentación del sistema.

¹⁴ En todos los países, las estimaciones de cobertura se basan en datos administrativos. Se considera el número de beneficios vigentes cada año (por persona o por familia, según el caso), y luego se relaciona con el tamaño de la población total o de una determinada edad, o con el total de familias (en porcentaje), como indicador de cobertura.

¹⁵ Actualmente tienen derecho a la prestación los beneficiarios del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, y otros planes de empleo como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo, etc. (ver Argentina. Administración Nacional de la Seguridad Social 2014; ver también Pautassi, Arcidiácono et al. 2013: 12).

deben cumplir también con los esquemas de vacunación y controles médicos, incluyendo la inscripción en el Plan Nacer.¹⁶ La ANSES retiene mensualmente un 20% del beneficio hasta que se demuestre el cumplimiento de estas condiciones. Según la normativa, la AUH se dirige además a niños y adolescentes que asistan a establecimientos educativos públicos, aunque (dado que muchos niños de bajos recursos asisten a escuelas privadas subsidiadas de baja cuota) este requisito no necesariamente se aplica en la práctica.¹⁷

La extensión de la cobertura de la AUH fue rápida y en parte incorporó a beneficiarios de programas sociales preexistentes que fueron absorbidos por el nuevo programa. Poco después de su puesta en marcha en 2009, las cifras oficiales indicaban una cobertura de 1,8 millones de hogares y 3,4 millones de niños y adolescentes. En 2014 el número de beneficiarios se mantenía en alrededor de 3,3 millones de niños y adolescentes, lo que equivale a alrededor de un 27,1 por ciento de la población menor de 18 años (Tabla 2). En el caso de la AUE, el beneficio habría alcanzado a 84.149 mujeres embarazadas en diciembre de 2011 y 57.951 en junio de 2012 (MTEySS 2012: 40).

Tabla 2. Argentina. Cobertura de la Asignación Universal por Hijo, 2009-2014.
En número de beneficios y porcentajes.

	Total	Por hijo	Por hijo discapacitado	Nº beneficios como % población de 0-17 años
2009	3.443.909	3.436.651	7.258	27,9%
2010	3.527.627	3.511.998	15.629	28,6%
2011	3.523.303	3.502.442	20.861	28,6%
2012	3.314.179	...	...	26,9%
2013	3.478.267	...	...	28,2%
2014	3.348.032	...	...	27,1%

Nota: Beneficios a diciembre de cada año, excepto 2014 donde se tomó abril. Los datos para 2009-2011 son provisorios. Para las estimaciones de población se utilizaron datos censales del año 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS 2012: 40 (años 2009-2011), ANSES 2014: 5 (años 2012-2014) y Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014) (datos de población).

¹⁶ El Plan Nacer es un programa del Ministerio de Salud de la Nación que busca mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. Se inició en el año 2005 en las provincias del noroeste y noreste argentino, y en 2007 se extendió a todo el país. Ver Argentina. Ministerio de Salud (2014).

¹⁷ Decreto N° 1.602 de 2009, artículo 6°, inc. "e". Según explican Pautassi et al. el requisito generó críticas desde la iglesia, la defensoría del pueblo, partidos políticos y otras instituciones, y el gobierno decidió no aplicarlo, aunque puede utilizar la información sobre la institución educativa para detectar errores de focalización (por ejemplo, cuando se detectan beneficiarios en colegios con cuota alta que no se conciben con los ingresos declarados por la familia) (al respecto ver Pautassi, Arcidiácono et al. 2013: 26-7).

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS 2014), realizada en el año 2011, un 74,5 por ciento de los menores de 18 años estarían cubiertos por algún beneficio social o deducción fiscal: un 42,5 por ciento estarían recibiendo la asignación familiar contributiva, 24,9 por ciento la Asignación Universal por Hijo, 4 por ciento otros programas sociales y 3,2 por ciento la deducción del Impuesto a las Ganancias.¹⁸ Según los mismos datos, el restante 25,5 por ciento de los menores de 18 años no recibían en 2011 beneficios ni deducciones de ninguno de los programas vigentes.¹⁹ Poco más de la mitad de ese porcentaje (un 13,1 por ciento) son niños y adolescentes “excluidos por la normativa”, es decir, aquellos que forman parte de familias que no se hallan encuadradas en ninguno de los programas vigentes, lo que refleja las brechas de un esquema poco integrado de protección. Para el resto (un 12,4 por ciento) se desconocen los motivos por los cuales no reciben beneficios. Entre los niños y adolescentes “excluidos por la normativa” un 35,1 por ciento serían hijos de monotributistas, un 32,6 por ciento serían hijos de asalariados con ingresos por encima del tope para recibir asignaciones familiares contributivas (y que en ese momento tampoco se beneficiaban por la deducción fiscal),²⁰ un 25,2 por ciento serían hijos de trabajadores informales con ingreso superior al salario mínimo, y el 7 por ciento restante estarían excluidos por otras razones (como ser el sexto hijo, o contar con menos de tres años de residencia en el país, entre otras) (MTEySS 2014: 26-7).

Beneficios, financiamiento y gasto:²¹

Al momento de su creación en 2009, el beneficio de la AUH se estableció en \$ 180 (unos U\$S 47) por mes por hijo/a.²² En el caso de la AUE, el valor inicial fue de \$ 100 por mes por mujer embarazada en el año 2011, pero unos meses después (en septiembre) el monto se incrementó a \$ 270 y a partir de entonces mantuvo el mismo valor que la AUH.²³ Al mes de septiembre de 2014, el valor de los beneficios de AUH/AUE es de \$ 644 (unos U\$S 77)²⁴ por

¹⁸ La ENAPROSS 2011 relevó información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los principales centros urbanos (localidades de 5.000 habitantes y más) de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza (MTEySS 2014: 13).

¹⁹ Estos resultados son consistentes con cálculos realizados en base a datos administrativos que señalaban que en 2011 cerca de un 25% de niños, niñas y adolescentes se encontraban sin cobertura (ver Lozano 2011: 6), así como también con otras estimaciones que indicaban una cobertura similar para el año 2010 (80% de los niños/as del país considerando AUH, Asignación Familiar contributiva y deducción del Impuesto a las Ganancias) (BertranoyMaurizio 2012a).

²⁰ Este grupo debería haberse incorporado a partir del Decreto N° 1.668/2012, que estableció un nuevo tramo de ingresos para acceder a las asignaciones familiares contributivas y evitar excluidos de este tipo (MTEySS 2014: 27).

²¹ Para analizar el valor de los beneficios (en todos los países y programas) se tomaron tres indicadores: el valor en moneda local (generalmente al mes de diciembre de cada año), el valor en dólares estadounidenses (tipo de cambio oficial), y el valor relativo como porcentaje del salario mínimo. El valor en dólares permite una comparación rápida entre países y programas (incluso con otros programas similares en otros países), aunque tiene también limitaciones (por ejemplo, no siempre refleja fehacientemente el poder de compra de los beneficios, ni su evolución real, ya que se ve afectado por fluctuaciones en el tipo de cambio). Por ese motivo, este indicador se complementa con el beneficio como porcentaje del salario mínimo, y en los casos en que fue posible, también se hace referencia al valor del beneficio como porcentaje de la línea de pobreza, y su evolución real respecto del índice de precios al consumidor.

²² Decreto N° 1.602 de 2009.

²³ Decreto N° 446 de 2011 (creación) y Decreto N° 1.482 de 2011, art. 1 (incremento).

²⁴ Todos los cálculos están realizados en base al valor del dólar al tipo de cambio oficial; en el mercado paralelo el valor del dólar es mayor (ver datos en el Cronista Comercial, <http://www.cronista.com/MercadosOnline/>).

mes por hijo/a o mujer embarazada, equivalente a alrededor del 14,6 por ciento del salario mínimo (ver Tabla 3). El beneficio por hijo discapacitado es más alto, alcanzando un monto de \$ 2.100 (U\$S 250) en septiembre de 2014. A diferencia de otras prestaciones de la seguridad social (las jubilaciones y pensiones), en el caso de la AUH no está definido un mecanismo regular de indexación de los beneficios; desde su creación los montos se fueron incrementando discrecionalmente por decisión del Poder Ejecutivo.

Tabla 3. Argentina. Valor mensual del beneficio de la Asignación Universal por Hijo, 2009-2014.

En pesos, dólares estadounidenses (U\$S) y como % del salario mínimo.

	Pesos		U\$S		% del salario mínimo	
	Hijo/a	Hijo/a discapacitado	Hijo/a	Hijo/a discapacitado	Hijo/a	Hijo/a discapacitado
2009	180	720	47	189	12,5%	50,0%
2010	220	880	55	221	12,6%	50,6%
2011	270	1.080	63	252	11,7%	47,0%
2012	340	1.200	70	246	12,7%	44,9%
2013	460	1.500	73	237	13,9%	45,5%
2014	644	2.100	77	250	14,6%	47,7%

Nota: Valores a diciembre de cada año, excepto 2014 a septiembre.

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto N° 1.602 (2009); Decreto N° 1.388 (2010); Decreto N° 446 (2011); Decreto N° 1.482 (2011); Decreto N° 1.668 (2012); Decreto N° 614 (2013); Decreto N° 779 (2014). Para el tipo de cambio: Argentina. Banco Central de la República Argentina (2014), y para el salario mínimo: Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014a).

La norma de creación de la AUH establece que las fuentes de financiamiento de los beneficios serán: (1) recursos del régimen previsional público (ver ANSES 2011); y (2) los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)²⁵ del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La creación de la AUH tuvo lugar poco después de la reforma previsional (2008/9) que reorientó los aportes personales de los trabajadores previamente afiliados al sistema privado hacia la ANSES, y al mismo tiempo transfirió los fondos en las cuentas de capitalización al FGS, incrementando tanto los recursos corrientes como el fondo acumulado gestionado por la ANSES. Según el Presupuesto Nacional ejecutado, el gasto en beneficios de la AUH y la AUE fue de \$ 6.339,9 millones en 2010 (el primer año completo de pago), y en 2013 alcanzó \$ 15.804,8 millones, un valor equivalente a cerca de 0,47 por ciento del PBI (Tabla 4).

²⁵ El FGS fue creado por el Decreto N° 897/07 y a partir de 2009 recibió el capital acumulado hasta entonces en las cuentas de capitalización individual que fueron absorbidas por el régimen público luego de la reforma previsional de 2008 (Ley N° 26.425).

Tabla 4. Argentina. Gasto anual de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo, 2009-2013.

En millones de pesos, millones de dólares estadounidenses (U\$S) y como % del PBI.

	Millones de pesos	Millones de U\$S	% del PBI
2009*	322,5	86,9	0,02%
2010	6.339,9	1.627,2	0,35%
2011	9.036,7	2.198,6	0,39%
2012	11.168,6	2.461,7	0,41%
2013	15.804,8	2.895,0	0,47%

Nota: Corresponden a la ejecución presupuestaria de AUH y AUE, acumulada al 4to trimestre de cada año.

*En el año 2009, el beneficio estuvo vigente los meses de noviembre y diciembre.

Fuente: Elaboración propia en base a Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014b) y World Bank (2014) (tipo de cambio y PBI).

En breve:

En 2009 se creó en Argentina una asignación familiar no contributiva y condicionada para los hijos de trabajadores informales y desocupados que no se hallaban cubiertos por las asignaciones familiares contributivas que recibían los trabajadores del sector formal. El nuevo beneficio se creó como segmento no contributivo del sistema de asignaciones familiares, y absorbió a beneficiarios de programas sociales previos que cumplieran las condiciones. El resultado fue la expansión de la cobertura de las familias y la consolidación de un esquema sui géneris de tres beneficios (o deducciones) por hijo, dependiendo de los ingresos y situación laboral de los padres: (1) asignaciones no contributivas para trabajadores informales o desocupados con ingresos bajos (AUH/AUE), (2) asignaciones familiares contributivas para los asalariados formales con ingresos medios-bajos y beneficiarios de la seguridad social (Asignaciones Familiares), y (3) deducciones fiscales (al Impuesto a las Ganancias) para quienes tributan en dicho impuesto.

La AUH permitió alcanzar un alto nivel de cobertura de los niños y adolescentes, que en conjunto con las Asignaciones Familiares y otros programas, habría alcanzado en el año 2011 al 75 por ciento de la población menor de 18 años. Uno de sus logros fue haber incorporado al sistema de protección social a una población que o bien se encontraba excluida, o bien se hallaba cubierta por planes asistenciales, estableciendo condiciones objetivas de acceso y prestaciones regulares en el marco de un programa estable (sin cupos ni restricción temporal), y reconociendo a los trabajadores informales y desocupados sin cobertura como una categoría que debía ser incorporada al sistema de protección social. A diferencia de otros programas de TMC de América Latina, la AUH se inserta institucionalmente en el marco del sistema de seguridad social (como subsistema no contributivo de las Asignaciones Familiares), aunque se mantiene sin embargo una estructura segmentada, con beneficios y condiciones que varían entre trabajadores del sector formal e informal de la economía.

3. Bolivia

El caso boliviano representa un modelo diferente de transferencias monetarias a niños, adolescentes y familias. El Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy son programas de TMC que, a diferencia de otros programas en América Latina, no están focalizados por ingreso ni ofrecen pagos mensuales regulares, sino un beneficio (“bono”) por cada condición cumplida. El Bono Juancito Pinto está dirigido a los estudiantes de primaria, secundaria y de escuelas especiales, y tiene el objetivo disminuir la deserción escolar. El Bono Juana Azurduy está destinado a madres y niños de hasta los 2 años de edad sin seguro de salud y tiene el objetivo de fomentar la atención sanitaria de esta población y reducir la mortalidad materno-infantil.

a. *El Bono Juancito Pinto*

El Subsidio de Incentivo a la Permanencia Escolar “Bono Juancito Pinto” (BJP) se creó en octubre de 2006, poco después de la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia.²⁶ El programa se orienta a incentivar la matriculación y reducir la inasistencia y la deserción escolar. Un antecedente fue el Bono Esperanza, implementado en el Municipio de El Alto (La Paz) desde 2003, y orientado a evitar la deserción escolar en alumnos de primer grado de las escuelas públicas (McGuire 2013: 10). El beneficio se otorga anualmente hacia el final del año escolar.

Requisitos y cobertura:

A diferencia de los demás programas analizados en este documento, el Bono Juancito Pinto se otorga sin focalización por ingresos familiares ni por condición laboral de los padres. Tienen derecho al beneficio los estudiantes de la escuela primaria, secundaria, y de educación especial, en instituciones públicas o de convenio, que sean menores de 21 años (sin límite de edad para educación especial), y que cumplan un mínimo de 80 por ciento de asistencia durante el año escolar.²⁷ Inicialmente el beneficio estaba orientado a los estudiantes inscriptos entre el primer y el quinto grado de la escuela primaria. En 2007 se amplió hasta el sexto grado de primaria, incluyendo a los alumnos de Educación Especial y de Educación Juvenil Alternativa, en 2008 alcanzó hasta octavo grado de escuela primaria, en 2012 se

²⁶Decreto Supremo N° 28.899 de 2006. Ver también UNESCO (2013).

²⁷Específicamente, la normativa establece que el Bono se dirige a estudiantes en el “Nivel de Educación Primaria Comunitaria Vocacional o el Nivel de Educación Secundaria Comunitaria Productiva, en las Unidades Educativas Fiscales y de Convenio (Fiscales) del Subsistema de Educación Regular, que hasta el 31 de diciembre de 2014, que no hubieran cumplido aún los veintiún (21) años”, y “estudiantes que se encuentran matriculados y reciban atención educativa en los Centros de Educación Especial Fiscales y de Convenio (Fiscales) del Subsistema de Educación Alternativa y Especial, sin límite de edad ni restricción de grado de enseñanza” (Decreto Supremo N° 2141 de 2014, art. 2).

extendió hasta tercer año del secundario, en 2013 hasta cuarto año del secundario²⁸ (sobre este programa ver, entre otros, Marco Navarro 2012; Yáñez 2012; McGuire 2013).

El número de beneficios del Bono Juancito Pinto fue aumentando junto con la progresiva expansión de la población objetivo, desde cerca de 1 millón de beneficios durante el primer año de vigencia del programa (2006) hasta casi 2 millones en el año 2013 (Tabla 5). La ausencia de focalización por ingresos explica los altos niveles de cobertura en comparación con otros programas de TMC. Para el año 2013 se estima que el número beneficiarios equivalía a un 63,5 por ciento de la población de 6-18 años de edad.²⁹ A título comparado, la tasa de pobreza en Bolivia para el año 2011 (último dato disponible, CEPAL 2014b) se estimaba en 36,3 por ciento de la población total (47,3 por ciento para la población de 0 a 14 años de edad y 31,6 para la población de 15 a 24 años), reflejando la amplitud de la cobertura (respecto de la tasa de pobreza) dada la universalidad del programa.

Tabla 5. Bolivia. Cobertura del Bono Juancito Pinto, 2006-2013.

En número de beneficios, % de la población total y % de la población de 6-18 años de edad.

	N° de estudiantes beneficiados	N° de estudiantes beneficiados como % de la población total	N° de estudiantes beneficiados como % de la población de 6-18 años
2006	1.084.967	11,3%	37,3%
2007	1.324.005	13,5%	44,9%
2008	1.677.660	16,7%	56,0%
2009	1.670.922	16,3%	55,1%
2010	1.647.958	15,8%	53,6%
2011	1.622.515	15,6%	52,8%
2012	1.750.292	16,8%	57,0%
2013	1.951.385	18,7%	63,5%

Nota: Para 2010 en adelante se utilizó la estimación de población correspondiente al año 2010.

Fuente: Elaboración propia en base aMEFP 2013: 163, y para la población: Bolivia. Instituto Nacional de Estadística (2014).

²⁸Decreto Supremo N° 28.899 de 2006, art. 2; Decreto Supremo N° 29.321 de 2007, art. 2; Decreto Supremo N° 29.652 de 2008, art. 2; Decreto Supremo N° 1.372 de 2012, art. 2; Decreto Supremo N° 1.748 de 2013, art. 2.

²⁹El derecho al beneficio se determina por el grado escolar cursado, pero existe también un límite de edad que era de hasta 18 años de edad (inclusive) en 2013 y aumentó hasta 20 años de edad (inclusive) en 2014. En el caso de la educación especial no hay límite de edad.

Beneficios, financiamiento y gasto:

El Bono Juancito Pinto consiste en una transferencia básica de Bs. 200 anuales, un monto que se mantuvo sin cambios desde el momento de su creación hasta la actualidad. Este valor equivale a aproximadamente U\$S 29 anuales (en valores de septiembre de 2014) (Tabla 6). Como el salario mínimo fue aumentando durante el período, el valor del beneficio anual, que equivalía a un 40 por ciento del salario mínimo mensual en 2006, se redujo en términos relativos a un valor de 14 por ciento de un salario mínimo mensual en 2014.³⁰ Si bien este es un beneficio de pago anual, a fines de comparar con los beneficios de otros países y dar una idea del impacto que puede tener sobre el ingreso global de los hogares, se presenta también su valor mensualizado, que equivale a sólo U\$S 2,4 al mes, un 1,2 por ciento del salario mínimo en 2014 y menos del 5 por ciento de la línea de pobreza extrema (indigencia) urbana de 2011.³¹ Estas características probablemente explican que el beneficio sea considerado por sus beneficiarios como un “premio” o “regalo” o una ayuda a los padres (Marco Navarro 2012), y no como un derecho social a un ingreso regular en la infancia. Su bajo monto lo ubica como una política de incentivo más que como un complemento real del ingreso de las familias o como una política de reducción de la pobreza.

El Bono se financia con aportes de la empresa petrolera nacionalizada Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), con aportes del Tesoro y de otras empresas públicas. Para el primer año de vigencia del Bono, por ejemplo, se autorizó una transferencia de YPFB para financiarlo,³² y en los años siguientes destinaron recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), aportes de YPFB y de otras empresas (Marco Navarro 2012: 25).³³

³⁰ Entre 2006 y 2013, según datos de la CEPAL (2014b), el índice de precios al consumidor se incrementó un 56 por ciento – lo cual refleja también una pérdida de poder adquisitivo del bono durante el período.

³¹ En base a datos de la CEPAL (2014b), las líneas de pobreza extrema (indigencia) de Bolivia en 2011 eran de Bs. 347,6 (urbana) y Bs. 260,2 (rural).

³² En el Decreto de creación del programa se establece que “para la gestión 2006, se autoriza a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPFB, inscribir en su presupuesto y transferir al Ministerio de Hacienda hasta la suma de Bs 248.500.000, de los recursos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos” (Decreto Supremo N° 28.899 de 2006, art. 5, inc. i).

³³ En 2013, por ejemplo, se estableció un presupuesto total de Bs. 418 millones. Un 97,8% de estos fondos provendrían de empresas nacionalizadas, incluyendo YPFB (83,4%), COMIBOL (7,2%), BoA (2,4%), DAB (1,2%), COFADENA, ENDE y ENTEL, y el restante 2,2% con recursos del TGN (Bolivia. Memoria de la Economía Boliviana, 2014, y Decreto Supremo N° 1.748 de 2013, art. 6). Para años anteriores ver Decreto Supremo N° 29.321 de 2007, art. 7; Decreto Supremo N° 0648 de 2010, art. 2; Decreto Supremo N° 1.016 de 2011, art. 2 y Decreto Supremo N° 1.372 de 2012, art. 6.

Tabla 6. Bolivia. Valor anual del Bono Juancito Pinto (y equivalente mensualizado), 2006-2014.
En Bolivianos, dólares estadounidenses (U\$S) y como % del salario mínimo.

	Valor del bono anual		Valor equivalente mensualizado del bono
	Bolivianos	U\$S	en % del salario mínimo
2006	200	25,2	3,3%
2007	200	26,3	3,2%
2008	200	28,7	2,9%
2009	200	28,7	2,6%
2010	200	28,8	2,5%
2011	200	29,2	2,0%
2012	200	29,2	1,7%
2013	200	29,2	1,4%
2014	200	29,2	1,2%

Nota: El Bono se paga una vez al año. El porcentaje del salario mínimo presentado en la tercera columna corresponde al valor *mensualizado* del beneficio sobre un salario mínimo *mensual*. El tipo de cambio y el salario mínimo utilizados en los cálculos corresponden al mes de diciembre de cada año, excepto 2014 al mes de septiembre.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2014a) y Decreto Supremo N° 2.141 de 2014, para el tipo de cambio: Bolivia. Banco Central de Bolivia (2014), y para el salario mínimo: Bolivia. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2014) (para 2006-2013) y Decreto Supremo N° 1.988 de 2014 (para 2014).

Según fuentes oficiales, el gasto del Bono Juancito Pinto rondaba los Bs. 217 millones (U\$S 27 millones) el primer año de implementación (2006). Dos años después, en 2008, el gasto superaba los Bs. 335 millones (U\$S 46 millones). A partir de entonces, el gasto se mantuvo sin mayor variación en los años siguientes, alcanzando Bs. 390 millones en 2013 (cerca de U\$S 57 millones) (Tabla 7). Por un lado, el aumento del gasto total nominal refleja el crecimiento de la cobertura, a medida que se iba ampliando la población objetivo. Por otro, su evolución decreciente respecto del PBI refleja el impacto del mantenimiento del valor nominal del beneficio durante todo el período (en un contexto de crecimiento del PBI). En efecto, se estima que entre 2006 y 2013, la importancia del gasto orientado a transferencias del BJP se reduce de 0,24 a 0,18 por ciento del PBI.

Tabla 7. Bolivia. Gasto anual en beneficios del Bono Juancito Pinto, 2006-2013.
En millones de Bolivianos, millones de dólares estadounidenses (U\$S) y como % del PBI.

	Millones de Bolivianos	Millones de U\$S	% PBI
2006	217,0	27,1	0,24%
2007	264,8	33,7	0,26%
2008	335,5	46,4	0,28%
2009	334,2	47,6	0,27%
2010	329,6	47,0	0,24%
2011	324,5	46,8	0,20%
2012	350,1	50,7	0,19%
2013	390,3	56,5	0,18%

Fuente: Elaboración propia en base a MEFP 2013: 163. Para el tipo de cambio y para el PBI: World Bank (2014).

b. El Bono Juana Azurduy

El Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy” (BJA) se creó en abril de 2009, con el objetivo de “disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años”³⁴ del país. El programa está dirigido a fomentar el uso de los servicios de salud por parte de la madre durante el periodo de embarazo y el parto (incentivando el parto institucional, es decir, en un establecimiento de salud) y los controles sanitarios de niños/as recién nacidos hasta los dos años de edad.³⁵ Las transferencias monetarias en efectivo se van pagando a medida que se cumplen las condiciones que generan el beneficio, durante un período máximo de treinta y tres meses (dos años y nueve meses). El pago se realiza en centros y entidades financieras autorizadas en cada municipio, y en las áreas rurales las Fuerzas Armadas se encargan de ejecutar los pagos (en relación con este programa, ver entre otros, Molyneux y Thomson 2011; World Bank 2012; McGuire 2013).

Requisitos y cobertura:

Pueden incorporarse al programa las mujeres embarazadas y los niños/as menores de un año al momento de inscribirse, que no posean seguro de salud. El beneficio se otorga sin focalización por ingreso familiar, y cada transferencia está asociada al cumplimiento de un requisito específico. En este sentido, el programa es similar al Bono Juancito Pinto y diferente de otros programas de TMC, como el Bolsa Familia y la AUH, que generan pagos regulares y

³⁴Decreto Supremo N° 066 del año 2009, art. 2.

³⁵Decreto Supremo N° 066 del año 2009, art. 3.

luego controlan las “contraprestaciones”. Las transferencias monetarias se asocian a: (1) el control de salud durante el embarazo; (2) el parto institucional y la realización de controles post parto; y (3) la atención sanitaria infantil. Los niños/as inscriptos antes de cumplir el año de edad estarán cubiertos hasta los dos años y recibirán una transferencia por cada control que realicen (hasta seis al año).

Según información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, en 2013 el Programa alcanzó a más de 120 mil niños y a más de 80 mil mujeres. El Ministerio estima además que desde su entrada en vigencia (en 2009) hasta 2013 se beneficiaron alrededor de 424.167 mujeres y 629.353 niños y niñas (MEFP 2013: 166).

Beneficios, financiamiento y gasto:

Los beneficios disponibles en el marco del Bono Juana Azurduy son:

1. Bono pre-natal, por controles de salud durante el embarazo por Bs. 50 (se puede recibir hasta cuatro bonos de este tipo durante el embarazo).
2. Bono por parto institucionalizado y control post parto de Bs. 120 (un bono como máximo).
3. Bono por controles de salud infantil desde el nacimiento hasta los 2 años de vida del niño/a, cada dos meses, por Bs. 125 cada uno (se pueden recibir un máximo de 12 bonos de este tipo).

Al igual que en el caso del Bono Juancito Pinto, el monto beneficio es bajo. Por cada control prenatal las madres podían recibir Bs. 50 (U\$S 7 a valores de septiembre de 2014), y un máximo de cuatro bonos durante todo el embarazo. El bono por el parto institucional alcanza los Bs. 120 (U\$S 17) abonados una sola vez, y por cada control bimestral del niño/a menor de 2 años el bono es de Bs. 125 (U\$S 18), con un máximo de 12 bonos (Tabla 8). El monto agregado de los bonos que se ofrecen a cada madre/niño/niña alcanza un valor de Bs. 1.820 (unos U\$S 265 a valores de septiembre de 2014), a percibir en total durante un período de 33 meses. Una madre no puede recibir bono por dos hijos al mismo tiempo, pero no existe restricción por familia, puede haber dos o más beneficiarias en el hogar. De manera similar al BJP, las transferencias del BJA buscan incentivar ciertas prácticas (como la atención sanitaria, el parto institucionalizado y el control prenatal), más que influir de manera significativa sobre el ingreso de los hogares.

Por otra parte, desde la creación del programa, los montos otorgados en beneficios no han sido ajustados. Así, estos fueron perdiendo paulatinamente su valor relativo frente a otras variables de la economía como el PBI per cápita y el salario mínimo.³⁶ Por ejemplo, el beneficio total que madre e hijo pueden obtener (por todos los controles de madre y niño/a, durante 33 meses) se redujo de un valor total equivalente a 2,8 salarios mínimos en 2009 a un valor equivalente a 1,5 salarios mínimos en 2013. El total anual que puede recibir cada niño/a por controles de salud es de Bs. 750 (un bono de Bs. 125 cada dos meses). Esto equivale a Bs.

³⁶ Entre 2009 y 2014, según datos de la CEPAL (2014b), se estima que el índice de precios al consumidor se incrementó un 24 por ciento.

62,5 mensuales, valor que representa un 18% de la línea de pobreza extrema (indigencia) urbana individual del país en 2011 (CEPAL 2014b).

Tabla 8. Bolivia. Valor del Bono Juana Azurduy, por tipo de bono, 2009-2013.
En Bolivianos, dólares estadounidenses (U\$S) y como % del salario mínimo.

	Bolivianos			U\$S			% del salario mínimo		
	Control salud mujer embarazada	Parto y posparto institucional	Control salud niños/as <2 años	Control salud mujer embarazada	Parto y posparto institucional	Control salud niños/as <2 años	Control salud mujer embarazada	Parto y posparto institucional	Control salud niños/as <2 años
2009	50	120	125	7	17	18	7,7%	18,5%	19,3%
2010	50	120	125	7	17	18	7,4%	17,7%	18,4%
2011	50	120	125	7	17	18	6,1%	14,7%	15,3%
2012	50	120	125	7	17	18	5,0%	12,0%	12,5%
2013	50	120	125	7	17	18	4,2%	10,0%	10,4%

Nota: El tipo de cambio y el salario mínimo corresponden al mes de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2014a) (años 2009-2012) y MEFP 2013: 166 (año 2013). Para el tipo de cambio: Bolivia. Banco Central de Bolivia (2014), y para el salario mínimo: Bolivia. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2014).

La normativa establece que el Bono Juana Azurduy se financiará a través de recursos provenientes de: a) el Tesoro General de la Nación, en función de su disponibilidad; b) donaciones y créditos externos e internos; y c) instituciones públicas y privadas.³⁷ Según la información oficial disponible, en 2011 el gasto total en transferencias del Bono Juana Azurduy superó los Bs. 117 millones (U\$S 16,9 millones, a valores de diciembre de 2011), equivalente a alrededor del 0,07 por ciento del PBI del mismo año. Más del 85 por ciento del gasto se orientó a las transferencias por control sanitario de niños/as menores de 2 años (Bs. 101,6 millones). Los controles de salud de mujeres embarazadas representaron un 8 por ciento del gasto total (cerca de Bs. 9,6 millones) y las prestaciones por parto institucional y controles post-parto un 5 por ciento del total (aproximadamente Bs. 6 millones) (Tabla 9).

³⁷ Decreto Supremo N° 066 del año 2009.

Tabla 9. Bolivia. Gasto anual en Bono Juana Azurduy, 2011.

En millones de Bolivianos, millones de dólares estadounidenses (U\$S) y como % del PBI.

Bolivianos	Total	117,3
	Controles sanitarios a niños(as) menores de 2 años	101,6
	Controles sanitarios a mujeres embarazadas	9,6
	Parto y posparto institucional	6,0
U\$S	Total	16,9
	Controles sanitarios a niños(as) menores de 2 años	14,7
	Controles sanitarios a mujeres embarazadas	1,4
	Parto y posparto institucional	0,9
% PBI	Total	0,07%
	Controles sanitarios a niños(as) menores de 2 años	0,06%
	Controles sanitarios a mujeres embarazadas	0,01%
	Parto y posparto institucional	0,004%

Fuente: Elaboración propia en base a Bolivia. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2014), para tipo de cambio y PBI: World Bank (2014).

En breve:

En el caso boliviano, la cobertura de la seguridad social ha sido tradicionalmente muy limitada y concentrada en los grupos de mayores ingresos (fundamentalmente en los trabajadores formales urbanos, que son una minoría). En años recientes, Bolivia comenzó a desarrollar programas de prestaciones no contributivas para adultos mayores (Bonosol/Renta Dignidad, ver Arza y Chahbenderian 2014) y para madres y niños, a través de transferencias monetarias orientadas a fomentar la escolarización, incentivar el parto institucional y el control médico de madres y niños (con los Bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy).

Cada bono está directamente asociado al cumplimiento de ciertas metas (asistencia escolar, control de salud, parto institucional). Así, las transferencias están orientadas a potenciar comportamientos que puedan reducir la mortalidad materno-infantil por un lado (BJA), y a aumentar la escolarización y reducir la deserción escolar por el otro (BJP), y con esto idealmente abrir espacios de movilidad social. Esta idea de inversión en capital humano se encuentra en la generalidad de los programas de TMC en América Latina, y en el caso boliviano aparece como el elemento fundamental.

Una particularidad de estos programas se asocia con las condiciones de acceso: a diferencia de otros países, en Bolivia las prestaciones son universales. Toda la población que cumpla con los requisitos tiene derecho a acceder al beneficio sin prueba de pobreza o recursos. En

cambio, las transferencias tienen una focalización categórica (que incluye edad y tipo de escolaridad en el BJP, y situación de embarazo para las madres, edad para los hijos y carencia de seguro de salud en el BJA). Los beneficios que ofrecen (bonos) son de muy bajo monto y no son prestaciones regulares mensuales. Esta combinación de beneficios bajos sin focalización genera una suerte de universalismo minimalista³⁸ orientado a fomentar comportamientos potencialmente positivos, pero sin aportar mayores recursos para reducir la pobreza o redistribuir el ingreso.

³⁸ Tomamos el término de Barba Solano y Valencia Lomelí 2013 para su análisis de otros aspectos de la política social mexicana.

4. Brasil

El Programa Bolsa Família surge en 2003 con la unificación de un conjunto de programas de transferencias monetarias condicionadas preexistentes y actualmente es el programa de TMC más grande de América Latina en términos de cobertura. Involucra a más de 14 millones de familias con un gasto estimado en alrededor de U\$S 11.544 millones para 2013.

Sus antecedentes se remontan a diversos programas que se desarrollaron a nivel municipal desde 1995, como el Programa de Garantía de Renda Familiar Mínima (en Campinas), el Programa de Garantía de Renda Familiar Mínima (en Ribeirão Preto) y el Bolsa Familiar para Educação (en Brasília), que inspiró el diseño de otros programas de TMC que proliferaron a nivel local entre 1997 y 1998.³⁹ Todos ellos estaban destinados a familias pobres y generalmente tenían como contrapartida el cumplimiento de condiciones educativas para los hijos (Soares y Sátyro 2010; Soares 2012: 2).

A nivel federal, algunos antecedentes del Bolsa Família fueron el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) y el programa Bolsa Escola Federal. Este último se basó en los lineamientos del Bolsa Familiar para Educação de Brasília y estaba destinado a familias pobres con hijos menores de edad, que tenían que cumplir con un 85 por ciento de asistencia escolar para recibir los beneficios. Se estima que en 2003 el Bolsa Escola Federal alcanzó a cubrir alrededor de 8,6 millones de niños y 5 millones de familias (de Janvry, Finan et al. 2005: 1). Por otro lado, desde el Ministerio de Salud se creó el programa Bolsa Alimentação, con contraprestaciones vinculadas a la salud materno-infantil para los niños de 0 a 6 años de edad, y en 2003 el programa Cartão Alimentação estableció una transferencia, que duro poco tiempo, para las familias en extrema pobreza con niños de entre 0-6 años y mujeres embarazadas.⁴⁰ Cada uno esos cuatro programas federales de transferencias monetarias a las familias tenía su propio sistema de información, órgano ejecutor y fuente de financiamiento, con diferentes criterios de elegibilidad y niveles de beneficios. Estas prestaciones a menudo se superponían también con los numerosos programas municipales y estatales existentes (Soares 2012: 3).

En octubre de 2003, el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) crea el programa Bolsa Família,⁴¹ con miras a unificar y organizar en un esquema integrado los programas existentes.⁴² Durante la Presidencia de Dilma Rousseff (2011-actualidad), como parte del Plano Brasil Sem Miséria del que también forma parte el Bolsa Família, en 2012 se creó un

³⁹ En las localidades de Boa Vista, Belém, Catanduva, Mundo Novo, São Francisco do Conde, São Luiz, Tocantins, Vitória, Santo André, São José do Conde, São José dos Campos, Belo Horizonte, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente (Lavinias 1998, citado en Soares 2012: 3).

⁴⁰ Sobre antecedentes y programas asociados, ver Soares 2012; De Castro y Modesto 2010; Robles Farías y Mirosevic 2013: 22; Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2014a.

⁴¹ Medida Provisoria N° 132 del año 2003, posteriormente convertida en Ley N° 10.836 del año 2004. Ver, por ejemplo, Robles Farías y Mirosevic 2013: 22; Soares 2012: 4.

⁴² Casi simultáneamente, en 2004, se aprobó la ley de renta básica de ciudadanía, en base a un proyecto presentado por el Senador Eduardo Suplicy (ver Britto y Veras Soares 2011, Suplicy 2008). Esta ley establecía el derecho universal a un beneficio anual a todo ciudadano y residente brasileño, por un monto suficiente para cubrir consumos mínimos de alimento, educación y salud, que sería implementado paulatinamente de acuerdo con las capacidades presupuestarias.

programa complementario llamado Brasil Carinhoso, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema (Robles Farías y Mirosevic 2013: 24, y Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2014b; Lavinás 2012; Lavinás 2013).

Requisitos y cobertura:

Los beneficios del programa Bolsa Família están destinados a:

1. Familias en situación de extrema pobreza, con ingreso mensual per cápita familiar menor a R\$ 77 (U\$S 33 a valores de septiembre de 2014), independientemente de la composición familiar; y
2. Familias en situación de pobreza, con ingreso mensual per cápita familiar inferior a R\$ 154 (U\$S 66 a valores de septiembre de 2014) con hijos de 0 a 17 años de edad, o mujeres embarazadas o lactantes.

Las condiciones de acceso al Programa Bolsa Família pueden dividirse en dos grandes líneas de elegibilidad (Tabla 10). Una está relacionada con el nivel máximo del ingreso per cápita familiar y la otra depende de la composición familiar, en particular de la presencia de niños, jóvenes o mujeres embarazadas, que habilitan el acceso a determinados componentes del Programa.

Tabla 10. Requisitos de acceso al Programa *Bolsa Família*, 2014.

Período	1° Requisito: Ingreso per cápita familiar mensual menor o igual a:				2° Requisito: Composición familiar:	Beneficio	Contraprestación/ Condicionabilidad
	2003- 2005	2006- 2008	2009- 2013	Desde 2014			
Pobreza extrema	R\$ 50	R\$ 60	R\$ 70	R\$ 77	Todas	Beneficio básico y/o superación extrema pobreza.	Ninguna
Pobreza	R\$ 100	R\$ 120	R\$ 140	R\$ 154	Familias con hijos/as de 0-17; mujeres embarazadas	Beneficio variable y variable adolescente	Asistencia escolar y controles sanitarios

Fuente: Elaboración propia en base a Guerreiro Osorio y Ferreira de Souza 2012: 3, y Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014c).

Las familias consideradas en situación de “pobreza extrema” tienen acceso a todos los beneficios y las familias “pobres” tienen acceso a los beneficios “variables” si en el grupo

familiar hay mujeres embarazadas, madres lactantes, y/o niños de 0 a 17 años. Para recibir los beneficios variables se requiere demostrar la matriculación escolar y asistencia mínima de niños y adolescentes, y controles de salud para niños menores de 7 años y mujeres embarazadas (Robles Farías y Mirosevic 2013: 22; Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2014d).

Como resultado de la migración de beneficiarios de diversos programas preexistentes, en el año de su creación se estima que el Bolsa Família alcanzaba a 3,6 millones de familias (equivalente a un 6,7 por ciento del total de familias del país). Un año después, el programa alcanzaba a más de 6,5 millones de familias (cerca de 11,8 por ciento del total), y en 2007 a más de 11 millones (18,6 por ciento del total). Otro elemento en la ampliación de la cobertura fue el incremento del número máximo de beneficios por familia de 3 a 5 hijos menores de 15 años en 2011,⁴³ y la creación del Beneficio Variable Adolescente para hijos de 16-17 años en diciembre de 2007 (Guerreiro Osorio y Ferreira de Souza 2012: 3). En 2013 el número de familias cubiertas ascendía a 14 millones, equivalente a casi un 21 por ciento del total de familias brasileñas (Tabla 11). Estimaciones de la CEPAL, realizadas en base al tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, indican que más de 57 millones de personas se habrían beneficiado del programa en 2013, equivalente a casi el 30 por ciento de la población brasileña. Sin embargo, y más allá de la amplitud de la cobertura, el programa no se constituyó como un derecho ciudadano y hubo también familias pobres que no se beneficiaron (Lavinás 2012: 74).

Tabla 11. Brasil. Cobertura del Programa *Bolsa Família*, 2003-2013.
En número de familias y porcentajes.

	Familias cubiertas	N° de familias cubiertas como% del total de familias
2003	3.600.000	6,7%
2004	6.571.839	11,8%
2005	8.700.445	15,2%
2006	10.965.810	18,7%
2007	11.043.076	18,6%
2008	10.557.996	17,3%
2009	12.370.915	19,9%
2010	12.778.220	20,0%
2011	13.171.810	20,5%
2012	13.770.339	20,9%
2013	14.086.199	20,9%

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2014a) para número de familias cubiertas, y Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014) para el total de familias brasileñas.

⁴³Decreto N° 7.447 del año 2011; Soares 2012: 15.

Beneficios, financiamiento y gasto:

En la actualidad, el Programa Bolsa Família se compone de los siguientes beneficios (Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome 2014c):

1. Benefício Básico: Un beneficio por familia, únicamente a las familias en situación de pobreza extrema.
2. Benefício Variável: Un beneficio por cada hijo/a de entre 0-15 años de edad, o por mujer embarazada (Benefício Variável à Gestante) o lactante (Benefício Básico Variável Nutriz, para niños/as menores de 6 meses), con un máximo de cinco beneficios variables por familia;
3. Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: Un beneficio por cada adolescente de entre 16 y 17 años que asista a la escuela, con un máximo de dos por familia;
4. Benefício de Superação da Extrema Pobreza: Un beneficio adicional por familia en situación de pobreza extrema. Creado en 2012 en el marco de Brasil Carinhoso, inicialmente para las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família con niños/as de hasta 6 años, luego hasta 15 años⁴⁴ y extendido en 2013 a todos los beneficiarios de Bolsa Família, tengan o no hijos. Con el Benefício de Superação da Extrema Pobreza las familias pasan a recibir un ingreso per cápita que les permite alcanzar la línea de extrema pobreza del programa.⁴⁵

Los beneficios del Programa Bolsa Família se otorgan preferentemente a la madre. Respecto a los valores, no está estipulado un mecanismo automático de indexación de los beneficios y/o de las líneas pobreza e indigencia que definen la elegibilidad (Soares 2012: 7). Desde su creación, estos valores se fueron ajustando en diversas oportunidades: el Beneficio Básico pasó de R\$ 50 (U\$S 17) a R\$ 77 (U\$S 33) mensuales por familia entre en 2003 y 2014; y el Beneficio Variable de R\$ 15 (U\$S 5) a R\$ 35 (U\$S 15) por hijo/a entre 2003 y 2014 (incrementándose también el máximo de 3 a 5 beneficios por familia). En 2007 se creó además el Beneficio Variable Adolescente de R\$ 30 (U\$S 17) mensuales por hijo/a, que aumentó a R\$ 42 (U\$S 18) en 2014 (Tabla 12). Y finalmente en 2012 se incorporó el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema, que no tiene un monto establecido sino que se calcula en base al ingreso de cada hogar, después de haber recibido las transferencias del Bolsa Família, a fin cubrir la brecha entre el ingreso per cápita del hogar y la línea de pobreza extrema del programa (R\$ 77 per cápita).⁴⁶

⁴⁴ Medida Provisória 590 del año 2012.

⁴⁵ CEPAL (2014a), Guerreiro Osorio y Ferreira de Souza 2012: 3, 5.

⁴⁶ Este valor es inferior a las líneas de pobreza extrema (indigencia) reportadas para Brasil por la CEPAL (2014b), que en 2013 fueron de R\$ 133,9 (urbana) y R\$ 117,8 (rural).

Tabla 12. Brasil. Valor mensual de los beneficios del Programa *Bolsa Família*, 2003-2014.
En Reales, dólares estadounidenses (U\$S) y como % del salario mínimo.

	Reales			U\$S			% del salario mínimo		
	Beneficio básico	Beneficio variable	Beneficio variable adolescente	Beneficio básico	Beneficio variable	Beneficio variable adolescente	Beneficio básico	Beneficio variable	Beneficio variable adolescente
2003	50	15		17	5		20,8%	6,3%	
2004	50	15		18	6		19,2%	5,8%	
2005	50	15		22	7		16,7%	5,0%	
2006	50	15		23	7		14,3%	4,3%	
2007	58	18	30	32	10	17	15,3%	4,7%	7,9%
2008	62	20	30	26	8	13	14,9%	4,8%	7,2%
2009	68	22	33	39	13	19	14,6%	4,7%	7,1%
2010	68	22	33	40	13	19	13,3%	4,3%	6,5%
2011	70	32	38	38	17	21	12,8%	5,9%	7,0%
2012	70	32	38	34	15	18	11,3%	5,1%	6,1%
2013	70	32	38	30	14	16	10,3%	4,7%	5,6%
2014	77	35	42	33	15	18	10,6%	4,8%	5,8%

Nota: El valor de los beneficios, el tipo de cambio y el salario mínimo corresponden al mes de diciembre de cada año, excepto para 2014, que corresponde al mes de septiembre. En 2011 se extiende de 3 a 5 el número máximo de beneficios variables. Desde 2012 entró en vigencia el Beneficio Superación de Pobreza Extrema, que no se incluye en la tabla.

Fuente: Elaboración propia en base a Guerreiro Osorio y Ferreira de Souza 2012: 3, y Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014c). Para el tipo de cambio: Brasil. IPEADATA (2014), y para el salario mínimo: Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (2014).

El valor de los beneficios del Programa Bolsa Família aumentó en términos nominales (tanto en moneda local como en dólares estadounidenses). En cambio, el beneficio sufrió cierto retraso respecto del salario mínimo, que se incrementó sostenidamente durante el período. El Beneficio Básico pasó de representar un 20,8 por ciento del salario mínimo en 2003 a 10,6 por ciento en 2014, y el Beneficio Variable pasó de 6,3 a 4,8 por ciento del salario mínimo. Como no todos los componentes evolucionaron por igual, y además hubo cambios en la cantidad y tipo de beneficios disponibles, la evolución del beneficio para cada familia depende también de su composición. Por ejemplo, entre 2003 y 2013 el beneficio variable aumentó un 113 por ciento (de R\$ 15 a 32), frente a un aumento del índice de precios al consumidor, según la CEPAL (2014b), de 71 por ciento en el mismo periodo. En ese lapso además se amplió de 3 a 5 el número máximo de beneficios variables que cada familia puede recibir, se creó el Beneficio Variable Adolescente, y el Beneficio de Superación de la Pobreza Extrema.

Según estimaciones de Guerreiro Osorio y Ferreira de Souza (2012: 4), entre 2004 y 2012 la transferencia media por beneficiario (en Reales constantes de 2011) aumentó de R\$ 18,5 en 2004 a R\$ 32,4 en 2012.

Según fuentes oficiales, el gasto en el Programa Bolsa Família fue de R\$ 3.791,8 millones en 2004 (aproximadamente U\$S 1.296,3 millones y 0,2 por ciento del PBI), y se incrementó en los años siguientes acompañando la expansión de la cobertura, hasta alcanzar R\$ 24.890,1 millones en 2013, equivalente a U\$S 11.544,1 millones y 0,51 por ciento del PBI de Brasil (Tabla 13).

Tabla 13. Brasil. Gasto anual en el Programa *Bolsa Família*, 2004-2013.
En millones de Reales, millones de dólares estadounidenses (U\$S) y como % del PBI.

	Millones de reales	Millones de U\$S	% PBI
2004	3.791,8	1.296,3	0,20%
2005	5.691,7	2.338,0	0,27%
2006	7.524,7	3.459,1	0,32%
2007	8.965,5	4.604,6	0,34%
2008	10.606,5	5.784,0	0,35%
2009	12.454,7	6.229,1	0,38%
2010	14.372,7	8.169,9	0,38%
2011	17.360,4	10.377,9	0,42%
2012	21.156,7	10.832,6	0,48%
2013	24.890,1	11.544,1	0,51%

Fuente: Elaboración propia en base a Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014e). Para tipo de cambio y PBI: World Bank (2014).

En breve:

El programa de transferencias monetarias Bolsa Família es el más grande de América Latina, un modelo emulado por otros países de la región y promovido como responsable de la mejora en los indicadores sociales de Brasil durante la última década. El programa consiste en una transferencia básica para las familias con ingresos mensuales inferiores a R\$ 77 per cápita y una transferencia variable por hijo o mujer embarazada para todas las familias con ingresos de hasta R\$ 154 per cápita, que cumplan con las condicionalidades de atención sanitaria y asistencia escolar. La cobertura se ha ido ampliando desde la creación del programa en 2003, hasta cubrir cerca del 21 por ciento de las familias en 2013.

El programa Bolsa Familia se propone reducir la pobreza a través de transferencias monetarias que apuntan a incrementar el ingreso de las familias. Al igual que otros programas de TMC de la región, incorpora las condicionalidades de atención sanitaria y asistencia escolar. Los beneficios son mensuales, suponen cierta continuidad y, aunque las familias pueden dejar de formar parte del programa si cambian sus condiciones, no hay una puerta de salida predeterminada ni una limitación temporal para pertenecer al mismo.

El monto de las transferencias es inferior al de otras prestaciones asistenciales como el Beneficio de Prestación Continuada (para adultos mayores y discapacitados de bajos recursos) que se determina en base al valor del salario mínimo. En cambio, en el caso del programa Bolsa Familia los beneficios no apuntan a reemplazar el salario (como los beneficios de la seguridad social) y se determinan por la composición familiar y la situación de pobreza del hogar. En efecto, el beneficio al que cada familia tiene derecho se asocia al valor de las líneas de pobreza consideradas por el programa, y el Beneficio de Superación de la Pobreza Extrema apunta a incrementar los ingresos de las familias por encima de la línea de pobreza extrema.

5. Chile

En Chile, tres programas fundamentales que ofrecen beneficios monetarios a las familias sin cobertura de la seguridad social contributiva son el Subsidio Familiar que ofrece beneficios a las familias que no tienen acceso a las Asignaciones Familiares de la seguridad social, por un lado, y los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, orientados a las familias en situación de pobreza extrema y grupos vulnerables, por el otro.

a. *Subsidio Familiar*

El Subsidio Familiar (o Subsidio Único Familiar - SUF) es un beneficio focalizado creado en 1981⁴⁷ (modificado en 2007), que ofrece prestaciones a las familias de bajos recursos sin acceso a las Asignaciones Familiares del sistema de seguridad social.⁴⁸ Los causantes (es decir, quienes generan el derecho) son las personas que viven a expensas del beneficiario/a, incluyendo hijos/as menores de 18 años, madres de los menores, mujeres embarazadas, inválidos y discapacitados mentales (sin límite de edad para estos dos últimos). El SUF es además uno de los beneficios a los que tienen acceso los participantes del programa Chile Solidario (ver más abajo), y tiene otros beneficios asociados como el derecho a la atención sanitaria (Staab 2013: 17).

Requisitos y cobertura:

Los beneficios están focalizados y orientados a las familias en hogares pertenecientes al 40 por ciento más pobre de la población chilena.⁴⁹ Hasta 2007, el acceso a estos beneficios estaba limitado por restricciones presupuestarias y cupos, lo que significaba que no todas las familias potencialmente elegibles obtenían los beneficios. A partir del 2007 se eliminó el sistema de cupos y se garantizó el derecho al SUF a todas las familias que cumplieran con los requisitos⁵⁰ (SUSESO 2013: 7; Staab 2013, y Ley N° 20.203). Al establecer la automaticidad del derecho se generó un importante aumento de la cobertura.

⁴⁷ El beneficio fue creado durante la última dictadura militar que eliminó las políticas redistributivas creadas en años previos (como controles de precios y tasas impositivas diferenciadas según tipo de bien) y restringió la acción redistributiva del Estado a las transferencias focalizadas de bajo monto creando, en este marco, el SUF para las familias de bajos recursos sin acceso a las Asignaciones Familiares (Larrañaga 2010: 45-6).

⁴⁸ El programa de Asignaciones Familiares de la seguridad social ofrece prestaciones a los trabajadores dependientes, pensionados y trabajadores independientes que realizan cotizaciones previsionales (desde 2012) por cada hijo/a menor de 18 años de edad (hasta 24 si están estudiando y sin límite de edad si son inválidos), cónyuge mujer, cónyuge varón sólo si es inválido y depende de la esposa, los nietos y bisnietos huérfanos de padre y madre o abandonados, la madre viuda y los ascendientes mayores de 65 años. El valor de los beneficios descendiende a medida que aumenta el ingreso mensual del titular y se extingue para los ingresos más altos (ver Irrázaval, Wormald et al. 2012; Staab 2013).

⁴⁹ La selección se realiza en base a la Ficha de Protección Social (FPS), que se implementó en el año 2006 como mecanismo de focalización en reemplazo de la antigua Ficha CAS (Alonso 2007: 18).

⁵⁰ Quienes tuvieran un puntaje de hasta 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social (Decreto N° 53 de 2007).

Para acceder a los beneficios tanto los beneficiarios (titulares) como los causantes (hijos, etc.) deben cumplir una serie de condiciones. Además de la focalización por ingresos del hogar, los titulares no deben tener derecho a prestaciones de la seguridad social, y los causantes deben vivir a expensas del beneficiario y no recibir ingresos mensuales superiores al subsidio. Los niños/as menores de 8 años deben participar en los programas de atención infantil del Ministerio de Salud y los mayores de 6 años deben acreditar asistencia escolar regular. Las mujeres embarazadas deben estar en el quinto mes de gestación (o más) y no haber percibido un ingreso por encima de un máximo durante el año anterior. Los beneficios se entregan por tres años (renovables).

En términos de cobertura, en 2012 el programa otorgaba más de 2 millones de beneficios, y más de la mitad de ellos (1,3 millones) se destinaban a menores de 18 años (el resto a mujeres embarazadas, madres de menores, inválidos y discapacitados mentales) (Tabla 14). Luego de 2007, se observa un acelerado proceso de expansión, consistente con la eliminación de los cupos mencionada más arriba. De un número más o menos estable en torno a los 900 mil beneficios en el período 2001-2006, a partir de 2007 y en sólo tres años el número de beneficios se duplica. Desde el año 2010, se estima que el número de beneficios equivale a cerca del 12 por ciento de la población total, y el número de beneficios a menores equivale a alrededor del 30 por ciento de la población menor de 18 años (comparado con un 15 por ciento aproximadamente entre 2001 y 2006).⁵¹ A título comparado, según datos de la CEPAL (2014b), la tasa de pobreza en Chile era de 10,9 por ciento de la población total en 2012. A diferencia de otros programas focalizados en la pobreza extrema (como el Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar – ver más abajo), la población objetivo del SUF es más amplia, y se orienta a las familias que se ubican en el 40 por ciento de la población de menores ingresos.

⁵¹Los beneficios a menores se pagan hasta el 31 de diciembre del año en que el causante cumpla los 18 años de edad (Art. 20, Decreto N° 53 del 2007). Para el cálculo de los porcentajes se toma como referencia la población de 0-17 años de edad.

Tabla 14. Chile. Cobertura del Subsidio Familiar, 2001-2013.
En cantidad de beneficios y porcentajes.

	Titulares	Beneficios (causantes)					Porcentajes	
	Total	Menores	Mujer embarazada	Madre del menor	Inválidos y discapacitados mentales	Total	N° total beneficios como % población total	N° de beneficios a menores como % población 0-17 años
2001	423.443	759.414	1.816	125.053	1.310	887.594	5,7%	15,0%
2002	436.650	780.710	1.859	150.010	1.542	934.121	6,0%	15,7%
2003	434.715	757.411	1.376	176.443	1.689	936.919	5,9%	15,4%
2004	429.942	738.764	2.034	195.642	1.779	938.219	5,9%	15,2%
2005	425.619	734.026	2.205	215.879	1.786	953.896	5,9%	15,2%
2006	426.999	740.282	1.861	243.204	1.779	987.124	6,0%	15,5%
2007	450.170	768.656	2.547	278.216	1.958	1.051.377	6,4%	16,3%
2008	548.060	922.705	5.971	380.927	2.880	1.312.484	7,9%	19,8%
2009	704.968	1.168.669	7.058	546.646	3.897	1.726.270	10,2%	25,4%
2010	843.019	1.370.509	6.613	702.693	4.542	2.084.357	12,2%	30,0%
2011	857.098	1.380.789	5.748	725.478	4.424	2.116.438	12,3%	30,4%
2012	841.798	1.344.863	5.184	712.390	4.181	2.066.618	11,8%	29,9%
2013	824.312	...	...	...	...	2.024.247	11,5%	...

Nota: ... Sin datos. Valores correspondientes al promedio anual de beneficios.

Fuente: SUSESO 2013, Cuadros 3 y 7 (para 2001-2012) y Chile. Instituto de Previsión Social (2014b) (para 2013); INE y CEPAL 2005, Cuadro 11 (población de 2001), y Chile. Instituto Nacional de Estadística (2014) (población de 2002-2013).

Beneficios, financiamiento y gasto:

El monto del subsidio es bajo: Ch\$ 9.242 (U\$S 15,6) por mes a fines de 2014 (Tabla 15), equivalente a 4,1 por ciento del salario mínimo, y a sólo un 21 por ciento del valor individual de la línea de pobreza extrema (indigencia) del año 2013 que, según datos de la CEPAL (2014b), ascendía a Ch\$ 39.725 en zonas urbanas y Ch\$ 30.611 en zonas rurales.

Tabla 15. Chile. Valor mensual del Subsidio Familiar, 2001-2014.
En pesos chilenos (Ch\$), dólares estadounidenses (U\$S) y como % del salario mínimo.

Año	Ch\$	U\$S	% del salario mínimo
2001	3.452	5,2	3,3%
2002	3.607	5,1	3,2%
2003	3.716	6,2	3,2%
2004	3.797	6,6	3,2%
2005	3.930	7,6	3,1%
2006	4.126	7,8	3,1%
2007	5.393	10,8	3,7%
2008	5.765	8,9	3,6%
2009	6.500	13,0	3,9%
2010	6.776	14,3	3,9%
2011	7.170	13,9	3,9%
2012	7.744	16,2	4,0%
2013	8.426	15,9	4,0%
2014	9.242	15,6	4,1%

Nota: Valores a diciembre de cada año, excepto 2014 que corresponde al mes de septiembre. En el caso de los causantes inválidos el monto se duplica.

Fuente: SUSESO 2013, Cuadro N° 2 para beneficios 2001-2012; Chile. Instituto de Previsión Social (2014c) para beneficios 2013 y 2014; Chile. Banco Central de Chile (2014) para el tipo de cambio, y legislación de Chile (extraída de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2014) para el salario mínimo.

El SUF se financia con recursos fiscales (Chile. Superintendencia de Seguridad Social 2014). Se estima que el gasto en beneficios alcanzó en 2013 unos U\$S 400,4 millones, equivalente a aproximadamente un 0,14 por ciento del PBI de Chile. Este porcentaje duplica los valores de mediados de los 2000s, reflejando el impacto del incremento del valor del beneficio y, sobre todo, del número de prestaciones durante la segunda mitad de los 2000s (Tabla 16).

Tabla 16. Chile. Gasto anual en beneficios del Subsidio Familiar, 2003-2013.
En millones de pesos chilenos (Ch\$), millones de dólares estadounidenses (U\$S) y como % del PBI.

	Millones de Ch\$	Millones de U\$S	% del PBI
2003	43.613,1	63,1	0,08%
2004	44.428,4	72,9	0,07%
2005	45.940,8	82,1	0,07%
2006	48.611,2	91,7	0,06%
2007	61.879,5	118,4	0,07%
2008	90.228,3	172,7	0,10%
2009	129.246,4	230,4	0,13%
2010	170.206,2	333,6	0,15%
2011	179.499,3	371,1	0,15%
2012	188.495,9	387,5	0,15%
2013	198.329,7	400,4	0,14%

Fuente: Elaboración propia en base a Chile. Instituto de Previsión Social (2014a) para gasto 2003-2012; (2014b) para gasto 2013; World Bank (2014) para tipo de cambio y PBI.

b. Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar

El Programa Chile Solidario se creó en 2002 con el objetivo de combatir la pobreza extrema, y se institucionalizó por ley en 2004.⁵² A partir de 2012 comenzó a ser paulatinamente reemplazado por un nuevo programa llamado Ingreso Ético Familiar. Ambos programas están diseñados bajo criterios de focalización estricta, orientados a las familias que se encuentren en situación de pobreza extrema y a los grupos más vulnerables. Apuntan a acompañar a las familias identificando metas y estrategias que las ayuden a superar la pobreza, e incluyen transferencias monetarias modestas, condicionadas y no condicionadas, y temporalmente acotadas.

El Programa Chile Solidario incorpora a las familias elegibles por un período máximo de cinco años, en base a tres componentes: (1) programas de apoyo psicosocial; (2) prestaciones monetarias garantizadas y (3) acceso preferente a programas sociales y servicios de la oferta pública (Chile. Ministerio de Desarrollo Social 2014a). El primer componente consiste en el Programa Puente, que durante dos años ofrece acompañamiento psicosocial personalizado que incluye visitas periódicas a los hogares, orientación, intermediación y vinculación con la

⁵² Ley N° 19.949 de 2004.

red de protección social. El diseño del programa apunta a superar el problema de la desconexión o desconocimiento de muchas familias pobres de la oferta pública de protección social, y vincular a los hogares con la red de protección social del Estado, garantizando el acceso a los programas y subsidios existentes (ver, entre otros, Hoces de la Guardia, Hojman et al. 2011; Cohen y Villatoro 2006; Raczynski 2008; Galasso 2011; Carneiro, Galasso et al. 2009; Larrañaga y Contreras 2010; Alonso 2007; Vargas Faulbaum 2014; Vargas Faulbaum 2011).

El segundo componente del Programa Chile Solidario son las transferencias monetarias directas a las familias, especialmente el Bono de Protección, recibido durante los primeros dos años, y el Bono de Egreso, durante los tres años siguientes. Las familias inscriptas en el Programa Chile Solidario pueden recibir además otros bonos y subsidios del sistema de protección social, tales como el Subsidio Familiar (SUF) analizado más arriba, el Subsidio al Agua Potable, el Subsidio a la Cédula de Identidad, la Subvención Pro-retención Escolar, y la Pensión Básica Solidaria para personas mayores de 65 años y discapacitadas sin prestación previsional. Finalmente, el tercer componente proporciona un acceso prioritario a los servicios sociales y otros beneficios del sistema de protección social para las familias del Programa Chile Solidario. Un conjunto de instituciones públicas y privadas se comprometen a dar prioridad de entrada a los beneficiarios del Programa en las áreas de educación, trabajo, salud, vivienda, entre otras (Chile. Ministerio de Desarrollo Social 2014b; Vargas Faulbaum 2014: 22-3).

En 2011 se creó la “Asignación Social”,⁵³ una transferencia monetaria adicional para las familias del programa Chile Solidario que se encontraran situación de pobreza extrema (ver Henoch y Troncoso 2012; Robles Farías 2011; Robles Farías 2013).⁵⁴ Poco después, en mayo de 2012 se creó el Ingreso Ético Familiar (IEF), que paulatinamente reemplaza al Programa Chile Solidario (Ley N° 20.595, Vargas Faulbaum 2014: 27). El mecanismo previsto de transición desde el Chile Solidario hacia el nuevo sistema establece, por un lado, que los beneficiarios del Chile Solidario seguirán regidos por las normas del viejo sistema, pero a partir de la implementación del IEF no habrá nuevos ingresos al mismo.⁵⁵ Según Cecchini et al. (2012: 2) el IEF amplía el tipo y el monto de las transferencias monetarias respecto a Chile Solidario. En la misma línea Schwarzer (2014: 90) detalla que el programa implica un gasto anual promedio muy superior al presupuesto anual histórico del Chile Solidario.

Ambos programas (Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar) se asemejan en el enfoque psicosocial que identifica a las familias a través de la visita a los hogares (no por postulación de la familia), se encuentran focalizados en la extrema pobreza, se orientan a una población acotada y ofrecen transferencias monetarias modestas (ver Vargas Faulbaum 2014; Vargas Faulbaum 2011; Cecchini, Robles Farías et al. 2012). Los componentes del IEF son: (a) el Programa Eje, (b) acompañamiento psicosocial, (c) acompañamiento socio-laboral, (d) transferencias monetarias, y (e) acceso a la oferta de programas sociales. El Programa Eje brinda acompañamiento a las familias del IEF diagnosticando y evaluando sus necesidades y

⁵³Decreto N° 29 de 2011.

⁵⁴ Específicamente, que tuvieran un puntaje igual o inferior a 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social. Para un mayor detalle sobre los montos de los componentes de la Asignación Social, ver Vargas Faulbaum 2014: 25-6.

⁵⁵ Ver Ley N° 20.595 de 2012. Disposiciones transitorias, artículo 3° y 4°.

logros. Los programas de acompañamiento psicosocial y socio-laboral apuntan a desarrollar recursos y capacidades en las familias para mejorar su calidad de vida, potenciando su capacidad de generar ingresos, la empleabilidad y la participación laboral de sus miembros. El componente de transferencias monetarias apunta a aliviar la pobreza aumentando los ingresos familiares y generando incentivos de escolarización, atención sanitaria, y logros educativos y laborales. Las transferencias monetarias se organizan en base a tres pilares llamados “Dignidad”, “Deberes” y “Logros” (Tabla 17). Los beneficios de los pilares de “Dignidad” y “Deberes” se otorgan por un período máximo de dos años, mientras que el bono al trabajo de la mujer del pilar “Logros” se otorga por un máximo de 4 años continuos (si se cumplen los requisitos).

Tabla 17. Transferencias monetarias que componen el IEF.

	Población objetivo	Bono	Características básicas
Transferencias por Dignidad	Todas las familias del IEF (En extrema pobreza, o vulnerables en situación de calle, niños/as con padres en prisión, adultos mayores de 65 que viven solos o con una sola persona).	Bono Base	Sin requisitos adicionales de acceso y permanencia. Cubre la diferencia entre los subsidios que recibe la familia y la línea de pobreza extrema.
		Bono de Protección	Otorga un beneficio decreciente en función del período de apoyo socio-laboral en que se encuentre la familia.
Transferencias por Deberes	Todas las familias del IEF con menores de 18 años.	Control niño sano	Familias con niños/as menores de 6 años deben efectuar controles de salud.
		Asistencia escolar	Familias con niños/as de entre 6 y 18 años que cumplan con la asistencia escolar mínima del 85% mensual.
Transferencias por Logros	Familias vulnerables.	Bono al trabajo de la mujer	Ser mujer trabajadora y tener las cotizaciones previsionales al día. Tener entre 25 y 59 años y pertenecer al 35% más vulnerable de la población (según puntaje de la FPS).* Tener una renta bruta mensual inferior CH\$ 400.837 o renta bruta anual inferior a CH\$ 4.810.042 (valores para 2014) y no pertenecer a programas de empleo estatal ni a empresas estatales (municipales) o que tengan un aporte estatal igual o superior al 50%.
		Bono logro escolar	Familias pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, con menores de 24 años que cursen entre 5° básico y 4° medio, y que se encuentren dentro del 30% de mejor rendimiento académico de su promoción.

Notas: *La cobertura se amplió en forma gradual. En 2012 cubría al 30% de los hogares de menores ingresos, en 2013 al 35%, y está previsto alcanzar al 40% en 2015 (Vargas Faulbaum 2014: 29, 31).

Fuente: Elaboración propia en base a Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014c).

Requisitos y cobertura:

Tanto el Chile Solidario como el IEF son programas focalizados y orientados a la población en situación de pobreza extrema. No es posible postularse a estos programas (Chile. Ministerio de Desarrollo Social 2014d).⁵⁶ Las familias son seleccionadas por su puntaje en la FPS, y se invita a participar a aquellas que cumplan las condiciones mediante la visita de un técnico al hogar. Más allá de la focalización por nivel socio-económico, no hay otro tipo de restricciones establecidas por edad o situación familiar, aunque existen requisitos y condicionalidades para componentes específicos del programa.

La cobertura tanto del Chile Solidario como del IEF es baja porque están orientados a la población más pobre del país (en un país donde la tasa de indigencia era del 3,1 por ciento en 2011, según CEPAL 2014b). En 2004, los datos indican que unas 90 mil familias (equivalente a alrededor del 2 por ciento de los hogares chilenos) formaban parte del programa Chile Solidario, y hacia 2007 la cobertura había crecido hasta incorporar a más de 200 mil familias (equivalente a alrededor del 4,7 por ciento de los hogares chilenos) (Tabla 18). Con la creación del IEF en 2012, ya no se efectúan nuevas incorporaciones al Chile Solidario, y las familias que forman parte irán paulatinamente “egresando” a medida que cumplan las etapas del programa.

⁵⁶ A excepción es el Bono al Trabajo de la Mujer para el cual la persona debe postularse. Ver Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014e).

Tabla 18. Chile. Cobertura del programa Chile Solidario, 2004-2014.
En cantidad de familias cubiertas y porcentajes.

	N° de familias cubiertas	N° de familias cubiertas como % del total de hogares
2004	90.232	2,0%
2005	138.289	3,1%
2006	188.647	4,1%
2007	223.115	4,7%
2008	221.173	4,6%
2009	222.044	4,5%
2010	216.484	4,3%
2011	211.471	4,1%
2012	225.135	4,3%
2013	204.455	3,9%
2014	185.875	3,4%

Nota: Se utiliza el número de hogares como proxy del número de familias. Los datos corresponden a: número de familias beneficiarias por año (2004); promedio mensual de pagos efectuados por el Bono de Protección y de Egreso (2005-2009); número de beneficiarios por año (2010-2012); número de beneficiarios al mes de diciembre (2013); número de beneficiarios al mes de junio (2014).

Fuente: Elaboración propia en base a Chile. Instituto de Previsión Social (2014a) para 2004-2012; (2014b) para 2013-2014; y MINVU 2008: 25 para el número de hogares.

Beneficios, financiamiento y gasto:

Las transferencias monetarias propias del programa Chile Solidario son el Bono de Protección Familiar y el Bono de Egreso. El Bono de Protección dura dos años y su monto es decreciente durante el período. La Ley de creación del Chile Solidario en 2004 establece los siguientes valores mensuales: Ch\$ 10.500 durante los primeros seis meses, Ch\$ 8.000 el segundo semestre, Ch\$ 5.500 el tercer semestre, y el valor equivalente al SUF (ver Tabla 15 más arriba) durante el último semestre.⁵⁷ La normativa establece que estos valores se actualizan el primero de febrero de cada año en base a la evolución del índice de precios al consumidor. En 2014, el Bono de Protección oscilaba entre Ch\$ 14.834 (durante los primeros seis meses) y Ch\$ 8.426 (valor del SUF) (entre U\$S 15 y 27 mensuales, o entre 4 y 7 por ciento del salario mínimo).⁵⁸ El Bono de Egreso orientado a las familias beneficiarias del Chile Solidario desde el tercer al quinto año de su participación, tiene el mismo valor que el Bono de Protección mínimo y que el Subsidio Familiar (ver Tabla 15 más arriba).

⁵⁷Ley 19.949 de 2004, art. 2° transitorio, ver también Cohen y Villatoro 2006: 196; Galasso 2011: 105.

⁵⁸ Valores de junio de 2014 (tomados de Chile. Instituto de Previsión Social 2014b); equivalente en dólares y como porcentaje del salario mínimo (elaboración propia).

Tabla 19. Chile. Valor de los beneficios del Ingreso Ético Familiar, 2014.
En pesos chilenos (Ch\$), dólares estadounidenses (U\$S) y como % del salario mínimo.

	Beneficios	Periodicidad	Detalles	Valor de los beneficios		
				Ch\$	U\$S	% salario mínimo mensual
Transferencias por Dignidad	Bono Base	Mensual, por dos años.	Por Familia	Depende de cada familia*	...	...
	Bono de Protección	Mensual, por dos años.	Meses 1 a 6	14.834	25	6,6%
			Meses 7 a 12	11.303	19	5,0%
			Meses 13 a 18	7.770	13	3,5%
			Meses 19 a 24	9.242	16	4,1%
Transferencias por Deberes	Bono control niño sano	Mensual, por dos años.	Por niño/a <6 años.	7.000	12	3,1%
	Bono por asistencia escolar	Mensual, por dos años.	Por niño/a 6-18 años.	7.000	12	3,1%
Transferencias por Logros	Trabajo de la mujer	Anual, por cuatro años.	Son posibles los anticipos mensuales para la trabajadora dependiente.	Depende del salario bruto.	...	...
	Logro escolar	Anual.	15% de mejor rendimiento	51.500	87	22,9%
			15% siguiente	30.900	52	13,7%

Nota: Calculados en base al tipode cambio y salario mínimo correspondientes a septiembre de 2014.

* El Bono Base cubre la diferencia entre los subsidios que recibe la familia y la línea de pobreza extrema.

Fuente: Elaboración propia en base a Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014c, 2014e, 2014g, 2014h) y Chile. Chile Atiende (2014). Para el tipo de cambio: Chile. Banco Central de Chile (2014), y legislación de Chile (extraída de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile 2014) para el salario mínimo.

Tanto los beneficios de Chile Solidario como los del IEF se otorgan preferentemente a las madres (Vargas Faulbaum 2011: 35). El IEF ofrece seis tipos de transferencias que las familias pueden acumular si cumplen los requisitos (ver Tabla 17 más arriba). El Bono Base es un beneficio mensual que se entrega durante dos años. Como está dirigido a cubrir la brecha entre los ingresos de la familia y la línea de pobreza extrema, el beneficio varía entre familias. El Bono de Protección también se paga mensualmente durante dos años y su monto fluctúa entre unos U\$S 13 y U\$S 25 mensuales, aproximadamente, equivalente a entre 3,5 y 6,6 por ciento del salario mínimo mensual en 2014 (Tabla 19). Los bonos por asistencia escolar y por control de salud de los niños otorgan unos U\$S 12 por niño/a, también durante un período máximo de dos años (Chile. Ministerio de Desarrollo Social 2014f, 2014g). Finalmente, los bonos por logros incluyen el Bono por Trabajo de la Mujer, cuyo valor se determina en función del salario bruto de la mujer, y el Bono por Logro Escolar, que se entrega anualmente a los estudiantes de familias de bajos recursos que se ubiquen en el 30 por ciento superior del ranking académico (quienes se ubiquen dentro del 15 por ciento de mejor rendimiento reciben

un bono de unos U\$S 87 y aquellos en el 15 por ciento siguiente un bono de unos U\$S 52) (Cecchini, Robles Farías et al. 2012; Chile. Ministerio de Desarrollo Social 2014h, 2014i).

Tanto en el programa Chile Solidario como en el Ingreso Ético Familiar, el financiamiento surge de recursos fiscales (Robles Farías 2013: 17). Al momento de creación del IEF se estableció que los recursos presupuestados para el Chile Solidario serían transferidos al nuevo programa.⁵⁹El IEF no posee un piso fiscal asegurado sino que depende de las asignaciones presupuestarias que establezca cada año el Parlamento (Cecchini, Robles Farías et al. 2012: 3). En ambos programas las transferencias monetarias (bonos) son sólo un componente del presupuesto total del programa.

En este sentido, en la Tabla 20 se presenta el presupuesto total del Chile Solidario y el gasto en transferencias monetarias (bonos), a fin de comparar con otros programas analizados en este documento. Ambos valores son comparativamente bajos. En 2005, se estima que el presupuesto total del Programa era de menos de 0,1 por ciento del PBI y rondaba los U\$S 113,8 millones, y el gasto en bonos otorgados era de sólo 0,01 por ciento del PBI, unos U\$S 14,6 millones. Estos montos aumentan en los años siguientes pero se mantienen en niveles acotados: en 2013 se estima que el presupuesto total (incluyendo Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar) alcanzó 0,13 por ciento del PBI, y en 2013 el gasto en bonos de Chile Solidario se ubica alrededor del 0,02 por ciento del PBI.

⁵⁹Ley N° 20.595 de 2012. Art. 1° Disposiciones transitorias.

Tabla 20. Chile. Presupuesto y gasto en transferencias monetarias (bonos) de Chile Solidario (anuales), 2005-2013.

En millones de pesos chilenos (Ch\$), millones de dólares estadounidenses (U\$S) y como % del PBI.

	Gasto en transferencias monetarias (bonos) del Programa Chile Solidario			Presupuesto Chile Solidario e IEF*		
	Millones de Ch\$	Millones de U\$S	% PBI	Millones de Ch\$	Millones de U\$S	% PBI
2005	8.170,7	14,6	0,01%	63.713,2	113,8	0,09%
2006	9.003,9	17,0	0,01%	69.996,4	132,0	0,09%
2007	15.633,9	29,9	0,02%	73.577,0	140,8	0,08%
2008	17.653,5	33,8	0,02%	81.868,2	156,7	0,09%
2009	19.380,4	34,6	0,02%	92.454,4	164,8	0,10%
2010	19.997,9	39,2	0,02%	90.259,1	176,9	0,08%
2011	20.526,4	42,4	0,02%	160.872,2	332,6	0,13%
2012	23.347,0	48,0	0,02%	182.002,0	374,1	0,14%
2013	24.360,3	49,2	0,02%	179.759,4	363,0	0,13%

Nota: * Desde 2011 incluye Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar.

Fuente: Para el presupuesto: CEPAL (2014a) (años 2005-2011) y Chile. Dirección de Presupuestos (2014) (años 2012-2013). Para el gasto en transferencias: Elaboración propia en base a Chile. Instituto de Previsión Social (2014a, 2014b). Para tipo de cambio y PBI: World Bank (2014).

En breve:

Chile combina un conjunto de programas asistenciales para las familias de bajos recursos sin acceso a la seguridad social. Entre ellos, el Subsidio Familiar, existente desde principios de los 1980s, está destinado a ofrecer una asignación familiar no contributiva, condicionada y focalizada, para las familias que pertenecen al 40 por ciento más pobre y no tienen acceso a las asignaciones familiares contributivas. A partir de 2007 su cobertura se amplió considerablemente como resultado de la eliminación del sistema de cupos pre-existente. Se estima que el beneficio alcanza a cerca del 30 por ciento de los menores de 18 años de edad y del 11,5 por ciento de la población total.

Dos programas más estrictamente orientados a la población en situación de extrema pobreza son el Chile Solidario, creado en 2002 y paulatinamente reemplazado por el Ingreso Ético Familiar, creado en 2012. Ambos son programas de asistencia social integral orientados a familias en situación de pobreza extrema y grupos especialmente vulnerables, y ponen el énfasis en el acompañamiento de las familias y su conexión con la red de programas y servicios sociales del Estado. En estos programas, las transferencias monetarias directas a las

familias son sólo un componente del programa, que incluye asistencia personalizada con acompañamiento psicosocial y socio-laboral. Ambos están diseñados como programas con una duración preestablecida: las familias ingresan al programa, reciben la asistencia, orientación y transferencias, y paulatinamente “egresan” luego de un período preestablecido. A diferencia de otros programas aquí analizados (como el Bolsa Familia y la AUH), el Chile Solidario y el IEF son programas transitorios.

En ambos casos (asignaciones no contributivas y programas focalizados de atención a la pobreza), el monto de los beneficios es bajo y el gasto también. En los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, además, la población objetivo es muy específica, la cobertura consecuentemente acotada, y el presupuesto total no supera un 0,15% del PBI.

6. Elementos para el análisis comparado

La expansión de los programas de transferencias monetarias para las familias fue un elemento paradigmático de la política social latinoamericana de las últimas décadas. Estos programas se orientaron a personas y familias que no se hallaban cubiertas por la seguridad social tradicional. Algunos de sus aspectos característicos fueron la focalización por ingresos, un énfasis especial en la infancia y la implementación de condicionalidades para fomentar la asistencia escolar de niños y adolescentes y los controles de salud de madres y niños. La proliferación de programas de este tipo en América Latina (como también en otros países del Sur Global), y la expansión de su cobertura, generó enorme interés entre los analistas de políticas públicas. Muchos observadores destacaron la promesa de movilidad social a través de la inversión social en las nuevas generaciones, otros enfatizaron su aporte para reducir la pobreza y la desigualdad actual, y muchos identificaron también sus debilidades y limitaciones para cumplir ambos objetivos.

Más allá de las generalidades y los aspectos comunes, un estudio más detallado nos muestra las grandes diferencias que existen al interior de este universo de nuevos programas. Esta sección sintetiza y contrasta las características fundamentales de los principales programas de transferencias monetarias condicionadas analizados a lo largo del trabajo. Este ejercicio comparativo nos permite además identificar diferentes modelos, objetivos y estrategias que impulsan estos programas en cada país. También nos permite aportar elementos metodológicos para evaluar sus implicancias, tanto en términos de sus impactos sociales como de sus efectos sobre la arquitectura de la protección social en América Latina, y las perspectivas de incorporación de la población no cubierta por los sistemas de seguridad social tradicionales.

a. *Comparando diseños de programas*

Entre las similitudes, cabe resaltar una serie de aspectos que aparecen de manera más o menos generalizada (aunque no excluyente) en estos y otros países de la región, y que suelen caracterizar a estos programas:

1. las transferencias monetarias están orientadas a (o ampliadas por) la presencia de niños/as menores de edad o mujeres embarazadas en la familia,
2. la mujer (madre) es la destinataria prioritaria de las transferencias,
3. se incluyen condicionalidades ligadas al control de salud de los niños/as y mujeres embarazadas, y a la asistencia escolar de los niños/as y adolescentes,
4. en algunos países alcanzan niveles de cobertura mayores al asistencialismo clásico más residual,
5. los montos de las transferencias son generalmente bajos, tanto en valores absolutos como relativos (por ejemplo, como porcentaje del salario mínimo o de la línea de pobreza de cada país),

6. los niveles de gasto son también acotados, incluso en países donde el número de beneficios se extendió sustancialmente (y muy inferiores al gasto del sistema de seguridad social),
7. los requisitos de acceso y permanencia, beneficios y condiciones son generalmente diferentes de los que rigen para los beneficios del sistema de seguridad social.

Entre las diferencias más importantes se destacan tanto aspectos específicos del diseño de los programas como aspectos más ligados a sus objetivos y al lugar que ocupan en el sistema de protección social más amplio. Estas diferencias pueden organizarse en torno a tres dimensiones principales: (1) las condiciones de acceso y permanencia, (2) los niveles de cobertura, y (3) el valor de los beneficios, según se detalla a continuación.

1. Condiciones de acceso y permanencia:

- a. Todos los programas estudiados focalizan por ingresos excepto los programas bolivianos, que ofrecen beneficios a toda la población que cumpla con los requisitos (que incluyen asistencia a un establecimiento educativo público o de convenio en el caso del Bono Juancito Pinto y carencia de seguro de salud en el caso del Bono Juana Azurduy).
- b. Los mecanismos de focalización varían entre los países: en Brasil se focaliza en base al ingreso per cápita familiar, en Chile en base al puntaje en la Ficha de Protección Social, y en Argentina en base al monto auto-declarado del salario de los trabajadores informales (y por situación laboral de los titulares, que no pueden ser trabajadores formales ni beneficiarios del sistema de seguridad social).
- c. Todos los programas aplican condicionalidades para obtener alguno de los beneficios que ofrecen, aunque en algunos casos existen componentes del beneficio que no están condicionados.
- d. En Argentina, Brasil y Chile la prestación es mensual y en Bolivia es anual.
- e. En Argentina y Brasil la prestación es continua (en la medida en que se mantengan las condiciones), en Chile es transitoria (Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar) y en Bolivia el pago se realiza luego del cumplimiento de cada condición.

Tabla 21. Aspectos comparados de los programas de transferencias monetarias a las familias seleccionados en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile
Nombre del programa	Asignación Universal por Hijo (AUH)	Bono Juancito Pinto (BJP) Bono Juana Azurduy (BJA)	Programa Bolsa Familia (BF)	Subsidio Único Familiar (SUF) Programa Chile Solidario (ChS) Ingreso Ético Familiar (IEF)
Condiciones de acceso				
Focalización por ingresos	Sí, salario mínimo.	No.	Sí, línea de pobreza per cápita definida en el programa.	Sí, puntaje en la Ficha de Protección Social.
Regularidad de la prestación	Mensual y continua.	BJP: Anual. BJA: Pago por condición.	Mensual y continua.	SUF: Mensual por 3 años (renovable). ChS: Mensual, máx. 5 años. IEF: Mensual + anual por logros, por 2 años.
Condicionalidades /contraprestaciones	Salud y educación.	Parto institucional, salud y educación.	Para beneficio variable: salud y educación.	SUF: Salud y educación. ChS + IEF: Cumplir con el "contrato familiar" que depende de cada familia. IEF: Bono Control Niño Sano (salud) y Bono Asistencia Escolar (educación).
Cobertura (N° de beneficios)	Equivalente a 27,1% de la población 0-17 años.	BJP: Equivalente a 63,5% de la población 6-18 años.	Equivalente a 20,9% del total de familias.	SUF: N° de beneficios a menores equivalente a 29,9% de la población de 0-17 años. ChS: Equivalente a 3,4% del total de familias.
Beneficios				
Beneficio base por familia	No.	No.	Beneficio básico: U\$S 33 / 10,6% SM por familia. Beneficio superación pobreza extrema: varía por familia.	ChS: U\$S 15 a 27 / 4-7% SM por familia. IEF: Bono Base varía por familia. IEF: Bono de Protección: U\$S 13 a 25/ 3,5 a 6,6% SM por familia.
Beneficio por niño/a o adolescente	Beneficio mensual de U\$S 77/ 14,6% SM por hijo.	BJP: Bono anual de U\$S 29 por estudiante. BJA: Bono por condición, máximo U\$S 109 por niño al año (6 controles integrales de salud).	Beneficio mensual de U\$S 15/4,8% SM por hijo (0-15 años) y U\$S 18/ 5,8% SM por hijo (16-17 años).	SUF: Beneficio mensual de U\$S 15,6/ 4,1% SM. IEF: Beneficio mensual U\$S 12/ 3,1% SM por hijo por salud (0-5 años) o educación (6-18 años).
Beneficio por mujer embarazada	Beneficio mensual U\$S 77/ 14,6% SM.	BJA: Bono por condición, máximo U\$S 47 (4 por control prenatal + 1 por parto institucional y control médico postnatal).	Beneficio mensual de U\$S 15/ 4,8% SM.	SUF: Beneficio mensual U\$S 15,6/ 4,1% SM.
Gasto	0,5% PBI	BJP: 0,18% PBI BPA: 0,07% PBI	0,5% PBI	SUF: 0,14% PBI. ChS: 0,02% PBI (transferencias). ChS/IEF: 0,13% PBI (presupuesto total).

Nota: Valores de los beneficios correspondientes al último dato disponible. SM= salario mínimo.
Fuente: Elaboración propia en base a información y datos presentados en este documento.

2. Niveles de cobertura:

- a. La medición de la cobertura varía país por país – y en algunos casos entre programas – porque la población objetivo e incluso la unidad de intervención es diferente (por ejemplo, individuos o familias). Los niveles de cobertura también reflejan los objetivos del programa y el tamaño de la “población objetivo” a la que se dirige.
- b. Los población objetivo varía entre países y programas:
 - i. Argentina: la población objetivo son los hijos/as de trabajadores informales y desocupados y otras categorías laborales específicas sin cobertura de las asignaciones familiares de la seguridad social;
 - ii. Bolivia: la población objetivo son los alumnos/as de primaria o secundaria en establecimientos públicos (BJP) y las mujeres embarazadas y niños/as de hasta 2 años (BJA);
 - iii. Brasil: la población objetivo son las familias en situación de pobreza o pobreza extrema;
 - iv. Chile: la población objetivo son las familias en situación de pobreza extrema y grupos especialmente vulnerables (ChS/IEF); y los trabajadores de bajos recursos sin cobertura de las asignaciones familiares, que tienen familiares a su cargo (SUF).
- c. En Argentina, el número de beneficios de la AUH equivale a cerca del 27 por ciento de la población de 0-17 años de edad. Como este programa apunta a complementar al sistema contributivo de asignaciones familiares, su alcance depende también de la evolución de la cobertura en dicho sistema.
- d. En Bolivia, los beneficios apuntan a un universo más amplio ya que no están focalizados por ingreso. En el caso del BJP se estima que el número de beneficios pagados en 2013 equivale a aproximadamente un 63,5 por ciento de la población de 6-18 años de edad en el país. Esta estimación es tentativa ya que el beneficio se dirige a estudiantes según grados de escolarización, dentro de una cierta franja etaria que ha ido variando.
- e. En Brasil, se estima que la cobertura alcanza a un 21 por ciento de las familias del país. En base a la composición familiar del quintil más pobre, la CEPAL estima además que dicha cobertura equivaldría a aproximadamente un 29 por ciento de la población total.
- f. En Chile, se estima que el número de beneficios a menores del SUF equivale a aproximadamente un 30 por ciento de la población de 0-17 años (además el sistema cubre a otras poblaciones como madres y mujeres embarazadas). En el caso de los programas Chile Solidario e IEF, en cambio, la unidad de intervención es la familia y su cobertura es acotada (se estima en 3,4 por ciento de las familias para Chile Solidario) siendo que están específicamente destinados a la población en situación de pobreza extrema (un porcentaje relativamente bajo de la población chilena).

3. El valor de los beneficios:

Como se señaló más arriba, las transferencias involucradas son relativamente bajas en todos los casos (por ej. como porcentaje del salario mínimo), aunque pueden ser relevantes para reducir la pobreza extrema cuando se suman varios componentes/beneficios, o cuando los montos se determinan de modo tal de incrementar el ingreso familiar por encima del umbral de pobreza extrema. Además, en algunos casos los beneficios que se otorgan mensualmente por períodos largos de tiempo, ofrecen una regularidad de ingresos que tiene un valor adicional para las familias que no pueden garantizar esa regularidad de otras fuentes (por ejemplo, de ingresos laborales).

Existen al menos tres cuestiones que dificultan la comparación de los niveles de beneficios entre países y programas:

- a. La composición del beneficio varía entre programas (un beneficio por hijo/a en Argentina; uno bono anual por estudiante (BJP) y un bono por condición (BJA) en Bolivia; y beneficios por familia y por hijo/a en Brasil y en Chile, con montos totales que varían tanto por composición del hogar como por período de participación, entre otras diferencias importantes).
- b. La regularidad del beneficio también varía entre programas, con beneficios anuales en Bolivia, y mensuales en el resto de los países.
- c. El valor del beneficio también refleja sus objetivos: en Argentina y Brasil, la transferencia es el componente central del programa y el objetivo primordial es incrementar los ingresos de las familias. La acumulación de varios beneficios (hasta cinco en Argentina y Brasil) puede permitir alcanzar una transferencia de mayor relevancia en el presupuesto de las familias de bajos recursos. En Chile, el objetivo es superar la pobreza extrema con especial preocupación por incentivar comportamientos, conectar a la familia con la red de protección social y fomentar la incorporación laboral. Esto explica que las transferencias sean temporales y de bajo monto. En Bolivia, finalmente, el beneficio apunta a incentivar la asistencia escolar y la finalización del ciclo lectivo (BJP), y la atención institucionalizada de la salud de madre y niño/a durante el embarazo y los primeros años de vida para reducir la mortandad materno-infantil. El monto del beneficio es también bajo y no parece tener realmente el objetivo de incrementar los ingresos, sino de “premiar” ciertas prácticas y así fomentarlas.

b. Reflexiones finales e interrogantes para la investigación futura

¿Qué significan estas similitudes y diferencias para el análisis de los programas de transferencias monetarias condicionadas y su rol en la política social latinoamericana? A modo de cierre de este trabajo, pueden señalarse tres implicancias de esta investigación para el análisis de las trayectorias de política social en la región, así como un conjunto de interrogantes para impulsar la investigación futura.

Una primera consecuencia del análisis es que los programas de transferencias monetarias son una especie mucho más heterogénea de lo que normalmente se asume. Dentro de lo que los analistas ubican como programas de TMC encontramos que en general comparten algunas características pero se diferencian en muchos aspectos importantes, incluso en sus objetivos fundamentales: ¿incrementar ingresos o fomentar comportamientos? ¿O ambos y en qué medida cada uno? En consecuencia, la proliferación de programas de TMC en América Latina muestra una tendencia, pero informa poco sobre las características reales del tipo de protección que está disponible en cada país. Las diferencias son tanto de objetivos como de instrumentos.

En este sentido, los cuatro casos analizados reflejan modelos diferentes de transferencias monetarias. Un primer modelo consiste en la ampliación segmentada de las asignaciones familiares (Argentina), a través de la creación de una transferencia no contributiva, focalizada y condicionada para complementar al régimen contributivo de asignaciones familiares. En cierta medida, Chile también adopta este modelo con el SUF, aunque lo complementa con programas como el Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar, que apuntan a superar la pobreza extrema con un esquema de asistencia social que incluye transferencias monetarias pero enfatiza el “acompañamiento” de las familias, su incorporación en la red de protección social del Estado y la promoción de la “auto-superación” (logros laborales, escolares, etc.). Por su parte, el programa Bolsa Família en Brasil se diferencia de ambos, y se caracteriza como una transferencia monetaria que apunta a incrementar el ingreso familiar hasta la línea de pobreza extrema. Finalmente, Bolivia ofrece beneficios no focalizados pero de muy bajo monto, y orientados a fomentar acciones específicas (en salud y educación), más que a incrementar los ingresos regulares del hogar o a superar la pobreza actual. Estas divergencias explican también las diferencias en la institucionalidad de estos programas: mientras que la AUH argentina es administrada por la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Subsidio Familiar chileno por el Instituto de Previsión Social (junto con los municipios), los programas Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar son administrados por el Ministerio de Desarrollo Social en Chile, el Programa Bolsa Família por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre en Brasil (con gestión descentralizada en municipios), y los programas bolivianos por los Ministerios de Educación (Bono Juancito Pinto) y de Salud y Deportes (Bono Juana Azurduy).

Una segunda consecuencia del análisis se asocia con las dificultades de estimar y comparar el nivel de protección que ofrecen los programas de TMC a cada familia en cada país. Por un lado, los beneficios se orientan a unidades diferentes (familias, trabajadores/as, niños/as), lo que en sí mismo dificulta la comparación entre programas y países, incluyen diferentes componentes (bonos por hijo, beneficios por familia, por logros, etc.), y en algunos casos son temporales o de pago único (anual o por “condición”). Pero además como en general los beneficios son bajos, la tasa de cobertura (incluso cuando puede estimarse y compararse) no nos dice mucho acerca de los niveles de protección económica que ofrecen estos programas. Por otra parte, comparar la cobertura de beneficios que tienen objetivos diferentes puede ser también problemático. Si un beneficio premia la finalización escolar (BJP), otro ofrece una asignación familiar (AUH), y otro impulsa la incorporación en la red de protección social (ChS),

las comparaciones entre estos programas necesariamente tienen que partir de identificar estas diferencias.

Una tercera consecuencia de este análisis refiere a las nuevas direcciones de la investigación de los regímenes de bienestar en América Latina, en el contexto de la proliferación y expansión de los programas de TMC. El estudio de los cambios que están teniendo lugar en términos de incorporación de los excluidos en el sistema de protección social requiere un análisis integrado de varios factores, incluyendo la suficiencia de los beneficios y la cobertura, pero también los grados de institucionalización, de continuidad e integración con el sistema de seguridad social contributivo. Así como se diferencian en diseño y alcance, los programas de TMC varían también en el rol que han adquirido en una arquitectura de protección social preexistente. Esto depende de muchas cosas, entre otras la naturaleza del sistema previo, el diseño específico y el modo en que han sido integrados (o no) ambos sistemas, y la medida en que eventualmente complementan o se superponen con los beneficios del sistema de seguridad social.

Finalmente, del análisis surgen un conjunto de interrogantes que dejamos abiertos para la investigación futura: ¿En qué medida este proceso está modificando la arquitectura de los regímenes de bienestar latinoamericanos? ¿Cuánto se alejan cada uno de estos programas de la lógica del asistencialismo más clásico? ¿Es posible universalizar la protección con programas focalizados que “completan” las brechas que deja el sistema contributivo? ¿Por qué difieren los países en el diseño de sus TMC? ¿Cuál es el rol de los legados y trayectorias pasadas de la política social, las resistencias de grupos de interés consolidados, la influencia de los “policy entrepreneurs”, el rol de las “oportunidades políticas” y los espacios fiscales, y/o la posición ideológica de los gobiernos, en el diseño específico de los programas? ¿Cuáles son las perspectivas de sostenibilidad de estos programas tanto desde el punto de vista fiscal como político?

Y finalmente, ¿cuáles son las perspectivas reales de incorporación de los excluidos de la seguridad social a través de estos programas? La consolidación de un componente no contributivo estable en el sistema de protección social parece haber ido generando un doble proceso: de un lado, la incorporación de un número significativo de familias antes excluidas de las protecciones del Estado, y del otro, la consolidación de un sistema segmentado de prestaciones contributivas para las familias de clase media y alta, y prestaciones asistenciales (bajo condiciones diferenciales) para las familias más pobres. En qué medida este proceso contribuye a reducir las desigualdades y en qué medida a profundizar la fragmentación de la protección social, es una pregunta central de la agenda de investigación pendiente.

Referencias y fuentes

1. Fuentes y bases de datos online:

Argentina. Administración Nacional de la Seguridad Social (2014) Asignación Universal por Hijo. Disponible en: <http://www.anses.gov.ar/> [consultado el 19/08/2014].

Argentina. Banco Central de la República Argentina (2014) Estadísticas e Indicadores. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/index.asp>[consultado el 03/04/2014].

Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp[consultado el 06/06/2014].

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014a) Información económica al día. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>[consultado el 28/08/2014].

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014b) Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Seguimiento físico-financiero, Presupuesto de la Administración Nacional-Trimestral. Acumulado al 4to trimestre. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/evatexto/segui_presu_dosuno.html?var1=seguipresudosonce[consultado el 29/04/2014].

Argentina. Ministerio de Salud (2014) Plan Nacer - Web oficial. Disponible en: <http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/>[consultado el 27/03/2014].

Bolivia. Banco Central de Bolivia (2014) Disponible en: <http://www.bcb.gov.bo/> [consultado el 21/11/2014].

Bolivia. Instituto Nacional de Estadística (2014) Estadísticas Demográficas. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/> [consultado el 21/11/2014].

Bolivia. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2014) Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Disponible en: http://www.udape.gov.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38[consultado el 01/07/2014].

Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014) Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/>[consultado el 12/06/2014].

Brasil. IPEADATA (2014) Disponible en: <http://www.ipeadata.gov.br/>[consultado el 16/10/2014].

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014a) Assistência Social. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Valor do Benefício. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti/valor-do-beneficio>[consultado el 11/07/2014].

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014b) Brasil Sem Miséria, Brasil Carinhoso. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/brasil-carinhoso>[consultado el 25/04/2014].

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014c) Bolsa Família. Benefícios. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>[consultado el 11/07/2014].

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014d) Bolsa Família. Condicionales. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionales>[consultado el 14/07/2014].

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014e) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Disponible en: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>[consultado el 11/04/14].

Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (2014) Disponible en: <http://portal.mte.gov.br/>[consultado el 16/10/2014].

CEPAL (2014a) Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>[consultado el 14/11/2014].

CEPAL (2014b) Base de Indicadores y Estadísticas Sociales. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp[consultado el 14/11/2014].

Chile. Banco Central de Chile (2014) Disponible en: <http://www.bcentral.cl/>[consultado el 14/11/2014].

Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2014) Leyes por tema. Ingreso mínimo desde 1990 hasta 2014. Disponible en: <http://www.leychile.cl/>[consultado el 14/11/2014].

Chile. Chile Atiende (2014) Ingreso Ético Familiar. Disponible en: <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/20055>[consultado el 14/11/2014].

Chile. Dirección de Presupuestos (2014) Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-multipropertyvalues-15460-21672.html>[consultado el 20/10/2014].

Chile. Instituto de Previsión Social (2014a) Estadísticas, Anuario Estadístico IPS. Otros beneficios asistenciales. Disponible en: <http://anuario.ips.gob.cl/>[consultado el 03/07/2014].

Chile. Instituto de Previsión Social (2014b) Estadísticas IPS con Enfoque de Género. Disponible en: <http://www.ips.gob.cl/ips-53910/estadisticas?id=808> [consultado el 17/10/2014].

Chile. Instituto de Previsión Social (2014c) Montos de beneficios previsionales y laborales. Disponible en: <http://www.ips.gob.cl/trabajador-46832/ingresos-minimos-y-tasas>[consultado el 14/11/2014].

Chile. Instituto Nacional de Estadística (2014) Disponible en: <http://www.ine.cl/>[consultado el 07/11/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014a) Chile Solidario. Descripción Sistema. Disponible en: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist2.php>[consultado el 14/07/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014b) Chile Solidario. Red de Protección. Programas. Disponible en: <http://www.chilesolidario.gob.cl/red/red3.php>[consultado el 15/07/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014c) Ingreso Ético Familiar. Disponible en: <http://www.ingresoetico.gob.cl/>[consultado el 23/07/14].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014d) Ingreso Ético Familiar. Preguntas frecuentes. Disponible en: www.ingresoetico.gob.cl[consultado el 24/06/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014e) Bono al Trabajo de la Mujer. Disponible en: <http://www.bonotrabajomujer.cl/>[consultado el 24/06/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014f) Ingreso Ético Familiar. Bono Control Niño Sano. Disponible en: <http://www.ingresoetico.gob.cl/control-nino-sano/>[consultado el 03/07/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014g) Ingreso Ético Familiar. Bono por Asistencia Escolar. Disponible en: <http://www.ingresoetico.gob.cl/asistencia-escolar/>[consultado el 03/07/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014h) Ingreso Ético Familiar. Bono Logro Escolar. Disponible en: <http://bonologroescolar.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/el-bono/>[consultado el 03/07/2014].

Chile. Ministerio de Desarrollo Social (2014i) Ingreso Ético Familiar. Bono al Trabajo de la Mujer. Cuánto recibo. Disponible en: <http://www.bonotrabajomujer.cl/cuanto-recibo/>[consultado el 03/07/2014].

Chile. Superintendencia de Seguridad Social (2014) Intendencia Beneficios Sociales. Subsidio Familiar. Disponible en: <http://www.suseso.gob.cl/OpenDocs/asp/pagLey.asp>[consultado el 22/01/2014].

UNESCO (2013) Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina. Bono Juancito Pinto. Disponible en: <http://www.sipi.siteal.org/politicas/238/politica-bono-juancito-pinto>[consultado el 29/07/2013].

World Bank (2014) World Development Indicators. Disponible en: <http://data.worldbank.org/products/wdi>[consultado el 14/11/2014].

2. Referencias bibliográficas:

Alonso, F. 2007. Análisis del impacto del sistema de protección social Chile Solidario en la problemática del trabajo infantil. OIT / Gobierno de Chile.

ANSES. 2014. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1906/09. Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), Boletín Cuatrimestral, Primer Cuatrimestre de 2014.

ANSES. 2012. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

ANSES. 2011. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables. Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

Arza, C. y F. Chahbenderian. 2014. Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documentos de Trabajo 89, Buenos Aires.

Barba Solano, C. y E. Valencia Lomelí. 2013. "La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales." Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 22, N° 2, pág. 47-76.

Barbeito, A. y R. M. Lo Vuolo. 1996. Why begin with a Basic Income for young people in Latin America? Artículo presentado en el 6° International BIEN Congress, Viena.

Bertranou, F. M. y R. Maurizio. 2012a. "Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina." International Social Security Review, Vol. 65, N° 1, pág. 53-72.

- Bertranou, F. M. y R. Maurizio. 2012b.** Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: Características y cobertura de un "sistema" con tres componentes. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Research Brief 30.
- Bertranou, F. M. y J. A. Paz. 2007.** Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Bichir, R. M. 2010.** "O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda." *Novos Estudos CEBRAP*, N° 87, pág. 114-129.
- Britto, T. y F. Veras Soares. 2011.** "Transferências condicionais e renda básica no Brasil: Para onde caminha o debate?" *Desafios do desenvolvimento. A revista de informações e debates do IPEA*, Vol. 8, N° 67.
- Campos, L. E., E. Faur, et al. 2007.** Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Centro de Estudios Legales y Sociales, Colección Investigación y Análisis 4.
- Carneiro, P., E. Galasso, et al. 2009.** The impact of providing psycho-social support to indigent families and increasing their access to social services: Evaluating Chile Solidario. World Bank, Washington, D.C.
- Cecchini, S., C. Robles Farías, et al. 2012.** La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: El Ingreso Ético Familiar. International Policy Centre for Inclusive Growth, Research Brief 26.
- Cohen, E. y P. Villatoro. 2006.** "Chile: Puente-Chile Solidario." En E. Cohen y R. Franco (eds.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO México, Mexico DF.
- Danani, C. 2013.** "El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: Buscando el modelo que nunca tuvo." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, N° 2, pág. 145-169.
- De Castro, J. A. y L. Modesto. 2010.** Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- de Janvry, A., F. Finan, et al. 2005.** Brazil's Bolsa Escola Program: The role of local governance in decentralized implementation. World Bank, Social Protection Discussion Paper 0542.
- Galasso, E. 2011.** "Alleviating extreme poverty in Chile: The short term effects of Chile Solidario." *Estudios de Economía*, Vol. 38, N° 1, pág. 101-127.
- Golbert, L. 2006.** Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina. Artículo presentado en Reunión de Expertos "Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias", Santiago de Chile.
- Golbert, L. 2004.** ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Políticas Sociales 84, Santiago de Chile.
- Guerreiro Osorio, R. y P. H. G. Ferreira de Souza. 2012.** O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: Uma análise do potencial de redução da pobreza extrema. IPEA, Nota Técnica 14, Brasília.
- Henoch, P. y R. Troncoso. 2012.** "Transferencias condicionadas en Chile: Una positiva evaluación al Programa Ingreso Ético Familiar." En AIL (ed.), *Desarrollo económico y pobreza en América Latina. El rol de los planes sociales*. Asociación de Iberoamericanos por la Libertad (AIL), Madrid.

Hoces de la Guardia, F., A. Hojman, et al. 2011. "Evaluating the Chile Solidario program: Results using the Chile Solidario panel and the administrative databases." *Estudios de Economía*, Vol. 38, N° 1, pág. 129-168.

INE y CEPAL. 2005. Chile: Proyecciones y estimaciones de población. Total país 1950-2050. Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Irrarrázaval, I., G. Wormald, et al. 2012. Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile / Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Documentos de Trabajo 1.

Larrañaga, O. 2010. El Estado Bienestar en Chile: 1910 - 2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad / Universidad de Chile, Documento de Trabajo.

Larrañaga, O. y D. Contreras. 2010. Chile Solidario y combate a la pobreza. PNUD-Chile, Documento de Trabajo 2010-1, Chile.

Larrañaga, O., D. Contreras, et al. 2009. Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes. PNUD, Chile.

Lavinas, L. 2012. "Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miseria." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Vol. 97-98, pág. 67-86.

Lavinas, L. 2013. Anti-poverty schemes instead of social protection. International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, *desiguALdades.net*. Working Paper 51, Berlín.

Lo Vuolo, R. M. 2013. "The Argentine "Universal Child Allowance": Not the poor but the unemployed and informal workers." En R. M. Lo Vuolo (ed.), *Citizen's income and welfare regimes in Latin America. From cash transfers to rights*. Palgrave Macmillan, New York.

Lo Vuolo, R. M. 1995. *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

Marco Navarro, F. 2012. El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia. CEPAL, Documento de Proyecto, Santiago de Chile.

Mazzola, R. 2012. Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Prometeo, Buenos Aires.

McGuire, J. W. 2013. Conditional cash transfers in Bolivia: Origins, impact, and universality. Artículo presentado en Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, USA.

MEFP. 2013. Memoria de la economía boliviana 2013. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Estado Plurinacional de Bolivia.

MINVU. 2008. El crecimiento de los hogares en Chile. Proyección y análisis de la evolución de los hogares a escala nacional, regional y comunal (2002-2018). Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Gobierno de Chile 331, Santiago de Chile.

Molyneux, M. y M. Thomson. 2011. CCT Programmes and women's empowerment in Peru, Bolivia and Ecuador. CARE, Policy Paper.

Morales, D. R., L. Royo, et al. 2011. "Agenda para la consolidación de las Asignaciones Universales por Hijo." En CELS (ed.), Derechos humanos en Argentina. Informe 2011. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) / Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Mourão e Silva, L. y A. Macedo de Jesus. 2012. "Programa Bolsa Família: Uma análise do programa de transferência de renda brasileiro." Field Actions Science Reports, N° 3, pág. 1-7.

MTEySS. 2014. Protección y seguridad social en la Argentina. Resultados de la encuesta nacional de protección y seguridad social 2011. ENAPROSS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

MTEySS. 2012. Boletín estadístico de la seguridad social. Segundo trimestre. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Neves de Holanda Barbosa, A. L. y C. H. L. Corseuil. 2013. Bolsa Família, occupational choice and informality in Brazil. International Policy Centre for Inclusive Growth, United Nations Development Programme, Working Paper 118.

Pautassi, L., P. Arcidiácono, et al. 2013. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL / UNICEF, Serie Políticas Sociales 184, Santiago de Chile.

Pautassi, L. y C. Rodríguez Enríquez. 2004. "Beneficios y beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina." En M. E. Valenzuela (ed.), Políticas de empleo para superar la pobreza-Argentina. OIT, Santiago de Chile.

Raczynski, D. 2008. Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro. Instituto Fernando Henrique Cardoso / Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

Repetto, F., G. Díaz Langou, et al. 2009. ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Documento de Políticas Públicas 67.

Robles Farías, C. 2013. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo / GIZ, Documento de proyecto, Santiago de Chile.

Robles Farías, C. 2011. El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad. CEPAL / ASDI, Documento de proyecto, Santiago de Chile.

Robles Farías, C. y C. Mirosevic. 2013. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Documento de proyecto, Santiago de Chile.

Schwarzer, H., L. Tessier, et al. 2014. Coordinación institucional y pisos de protección social. Experiencias de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay). Extensión de la Seguridad Social (ESS), Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

Soares, S. 2012. Bolsa Família, its desing, its impacts and possibilities for the future. International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper 89, Brasilia.

Soares, S. y N. Sátyro. 2010. "O Programa Bolsa Família: Desenho institucional e possibilidades futuras." En J. A. De Castro y L. Modesto (eds.), Bolsa Família 2003-2010: Avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Staab, S. 2013. Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile. CEPAL / UNICEF, Serie Políticas Sociales 180, Santiago de Chile.

Suplicy, E. M. 2008. Renta básica de ciudadanía: La respuesta dada por el viento. Senado Federal, Brasilia.

SUSESO. 2013. El Subsidio Familiar a más de treinta años de su creación. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Gobierno de Chile.

Vargas Faulbaum, L. H. 2014. Inclusión laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. Artículo presentado en Seminario Regional "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: Estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas", Antigua, Guatemala.

Vargas Faulbaum, L. H. 2011. "Chile Solidario: Pasado y futuro de la vía chilena a la protección social (2003-2011)." Revista Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile, N° 14, pág. 23-44.

World Bank. 2012. Bolivia Plurinacional. A South-South Experience Exchange on social programs with Brazil, Indonesia and Mexico. World Bank 69220.

Yáñez, E. 2012. "El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones." LAJED, N° 17, pág. 75-112.