

CONTEXTUALIZACIÓN Y PROSPECTIVA DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO -BONO DE DESARROLLO HUMANO- EN EL ECUADOR

**CONTEXTUALIZATION AND PROSPECTIVE OF THE CASH TRANSFER
PROGRAM -BONO DE DESARROLLO HUMANO- IN ECUADOR.**

Recibido: 20/05/2021 - Aceptado: 24/01/2022

JOSUETH ALFONSO MEZA CISNEROS

Rector del Instituto Superior Tecnológico "Quinindé"
Quinindé - Ecuador

Magíster de Negocios
Florida Metropolitan University

josuethmeza@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7121-049X>

FERNANDO RODOLFO INTRIAGO MENDOZA

Docente del Instituto Superior Tecnológico "Quinindé"
Quinindé - Ecuador

Magíster en Agronomía con mención en Mecanización Agrícola
Universidad Técnica de Manabí

fintriago@institutoquininde.tech
<https://orcid.org/0000-0002-7902-8465>

MAYRA VERÓNICA CANTOS CRUZ

Docente del Instituto Superior Tecnológico "Quinindé"
Quinindé - Ecuador

Magíster en Producción Animal
Universidad Tecnológica Equinoccial

mcantos@institutoquininde.tech
<https://orcid.org/0000-0002-7941-7399>

Cómo citar este artículo:

Meza, J., Intriago, F. & Cantos, M. (Enero - Junio de 2022). Contextualización y prospectiva del programa de transferencias de efectivo -Bono de Desarrollo Humano- en el Ecuador. *Sathiri* (17)1, 199-207. <https://doi.org/10.32645/13906925.1110>

Resumen

Los gobiernos alrededor del mundo, en un ejercicio de cumplimiento social, han dispuesto las transferencias de dinero condicionadas, conocida en nuestro país como Bono de Desarrollo Humano, el cual provee un rubro económico que se paga a los beneficiarios mediante el sistema bancario nacional. Muchos ciudadanos desconocen el funcionamiento y el objetivo real de este tipo de beneficios para los “pobres” de nuestro país, de esta manera se trata de contextualizar su creación, objetivo, y una reflexión del futuro de este bono.

Palabras claves: Política Pública, Bono de Desarrollo Humano, Programa de transferencias condicionadas.

Abstract

Governments around the world in an exercise of social compliance have found in conditional money transfers, known in our country as the human development bond, which provides an economic item that is paid to the beneficiaries through the national banking system. Many citizens are unaware of the operation and the real objective of this type of benefit for the “poor” of our country, in this way it is about contextualizing its creation, objective, and a reflection of the future of this bond.

Keywords: Public Policy, Human Development Bond, Conditional Cash Transfer Program.

Introducción

Según Meny & Thoeng (1992), una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, la cual, debe tener una orientación o razón de ser que, basados en la lógica, debería estar atada a las propuestas de campaña, plan de gobierno, o a la demanda del pueblo (en una realidad totalmente DEMOCRÁTICA).

Como lo mencionan de diferentes maneras Meny y Thoeng (1992), Stone (1997) y Tamayo Sáez, las políticas públicas para su creación siguen una organización sistemática; es decir, se consideran una serie de pasos que surgen a partir de un problema o necesidad, en algunos casos aislados de un simple "capricho político". Para su adopción e implementación existe el beneficio de la totalidad o una parcialidad de los ciudadanos, de los cuales, se pueden mencionar: la educación, la salud, y en este caso particular el Bono de Desarrollo Humano.

El programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) se reconceptualiza en 2003, al fusionar dos programas previamente existentes: el Bono Solidario y la Beca Escolar (Ponce & Bedi, 2008). La creación del Bono de Desarrollo Humano implicó la conformación de un sistema de focalización para programas sociales, el uso de condicionalidades y a la postre una evaluación de impacto del programa. En términos relativos, el BDH es uno de los programas sociales más grandes de la región; el número de beneficiarios es de aproximadamente 1.6 millones. Los beneficiarios del programa incluyen a las familias en los dos quintiles más pobres de la población, y los ancianos y discapacitados. En el momento de su creación, el programa proporcionaba US \$ 15 mensuales a las familias y la transferencia de efectivo está sujeta a las siguientes condiciones de salud y educación: (i) Salud: cuatro controles preventivos de salud para niños menores de un año, dos controles preventivos anuales para niños entre uno y seis años de edad; (ii) Educación: asistencia a clases (al menos 85 %) para niños entre 6 y 16 años. No hay condicionalidades para las personas mayores y discapacitadas.

En 2009, la transferencia de efectivo aumentó a US \$ 35 para todos los beneficiarios

- ▶ Los objetivos del programa como se indica en la página web de BDH son:
- ▶ Garantizar a los hogares un nivel mínimo de consumo
- ▶ Incorporar condiciones específicas orientadas a la inversión en educación y salud para permitir:
 - Contribuir a reducir los niveles de desnutrición crónica y prevenible enfermedades para niños menores de 5 años de edad; y,
 - Promover la reinserción escolar y garantizar la asistencia de niños y niñas de entre 5 y 18 años.
- ▶ Para proteger a personas mayores y personas con discapacidad.

Desde el momento en que se creó este programa, se comenzaron a realizar pagos a través de una red de Bancos privados (Banred) así como de la banca pública por medio del Banco Nacional de Fomento (hoy BanEcuador). La comisión percibida por los bancos por la entrega de la transferencia (entregada en efectivo dentro de la entidad bancaria o sucursal) a cada beneficiario del programa es de 0.38 USD por transacción.

Desde su inicio, los programas de BDH han tenido una asociación natural con el sector financiero. Esto se debe a que los BDH han utilizado sucursales bancarias como mecanismo de entrega en la mayoría de los países. Además, parece haber una tendencia creciente en la relación entre los programas BDH y el sector financiero. Programas como Juntos de Perú están poniendo a prueba incentivos para ahorrar en cuentas de ahorro sin cuota de mantenimiento, o en el caso de Ecuador, las transferencias futuras de BDH se pueden usar como garantía para obtener microcréditos. Otros países están usando las tarjetas para reemplazar lo que anteriormente eran subsidios universales como en el caso de República Dominicana (en combinación con los sistemas nacionales de focalización), y otros que están en el proceso de proporcionar cuentas de ahorro gratuitas a todos los beneficiarios, como es el caso de Brasil y Colombia. Sin embargo, hasta hace poco, este vínculo y su potencial para el desarrollo no habían sido bien explorados (Rinehart, 2014).

Analizar en las personas de bajos recursos económicos los efectos de la inserción al sistema financiero general, a fin de ayudarlos a mejorar su bienestar a través del ahorro, acceso al crédito y seguro, no es algo nuevo y se han intentado muchos enfoques diferentes para estimar cuál es el impacto real que esta tiene (Juan Ponce, 2015) (Rinehart, 2014) (Vaca & Acosta, 2013). En el área de microcrédito, los resultados de las primeras evaluaciones de impacto aleatorias en Filipinas (Rinehart, 2014) muestran efectos positivos para algunos de los grupos analizados, pero no un efecto positivo rotundo de acceso para acreditar un mejor bienestar de los beneficiarios. Con respecto al ahorro, otro resultado reciente de una evaluación aleatoria de los beneficios que ofrecen las cuentas de ahorro gratuitas a las personas que trabajan por cuenta propia en Kenia (Rinehart, 2014) sí encontró efectos positivos en los ingresos de los beneficiarios mostrando, además, mayores impactos para las mujeres.

Sin embargo, vincular los pagos del programa social y la inclusión financiera es un área relativamente nueva en la que las preguntas relevantes para una futura investigación aún se están definiendo.

Materiales y métodos

El método empleado en esta investigación está principalmente desarrollado en un enfoque descriptivo y prospectivo, por medio de una revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias como parte esencial de un desarrollo investigativo científico, que permite observar y reflexionar sobre las diversas realidades, relacionadas con el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador.

Resultados y discusión

Diagnóstico a través de matriz FODA. Para establecer una evaluación del Bono de Desarrollo Humano se ha elaborado una Matriz FODA, que contienen las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenaza del Programa, la cual, se muestra en la Tabla 1.

Tabla1.
Análisis FODA del Bono de Desarrollo Humano.

| FORTALEZA | AMENAZA |
|---|--|
| <p>El efecto está solidificado en la población con limitados niveles de consumo y que se ubican en el primer quintil. El BDH contribuyó a mejorar los índices de hemoglobina en sangre, disminuyendo la tasa de anemia alrededor del 9 % en la población infantil del quintil 1, en zonas rurales y beneficiando su motricidad fina, menguando, en un 8 % el riesgo de que un niño se encuentre por debajo de la media determinada para su etapa de desarrollo cognitivo entre los hogares del quintil 1 de la zona rural. Acrecentamiento del 25 %, en promedio, de los gastos en víveres, elevando significativamente el consumo de alimentos de los hogares. Decrecimiento de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en los hogares, donde se refleja una baja en las carencias insatisfechas.</p> | <p>La población con rango de edades entre los 11 y 17 años es en quienes se concentra el impacto, de hecho, no está claro quién recibe el bono. El sobreendeudamiento del estado y la capacidad de seguir otorgando está ayuda. Exclusión Social El impedimento para que un individuo desarrolle su potencial como ser humano. Puede potencializar la incapacidad para el desarrollo. Préstamos por parte del BIRF vence en el 2021 para la sustentación del programa.</p> |
| OPORTUNIDADES | DEBILIDADES |
| <p>El efecto se incrementa hasta 7 veces en los hogares con convicción de corresponsabilidad de matricular a sus hijos. Se presenta un mayor impacto en el desarrollo de las capacidades cognitivas de las niñas que de los niños, de la misma manera ocurre en los niños con madres con un mejor nivel de educación. Disminución de la probabilidad de trabajo infantil en hogares que reciben el BDH en unos 6,2 puntos porcentuales por debajo de la probabilidad de un niño que no recibe el Bono, reduciéndose de igual manera en promedio a 2,46 horas de trabajo de los niños en familias que reciben el BDH en contraste a los niños en hogares no favorecidos del BDH.</p> | <p>La creciente probabilidad de un 10 % de que un infante en un hogar beneficiario del BDH esté matriculado en la escuela en comparación con uno que no recibe el BDH. Sin efecto notable en la disposición de bienes de larga duración o activos en el hogar. No hay mecanismo claro de evaluación</p> |

Impacto. A partir de la implantación del programa se ha elevado el número de beneficiarios del BDH. La información estadística de la población considerada para el pago desde el año 2005 es presentada por el MIES, mostrando un progresivo aumento numérico, a partir de este año, para las personas favorecidas del BDH.

Se han incrementado un promedio mensual de 9105 personas. De igual manera se muestra un crecimiento promedio anual de 8.9 %, demostrando la progresiva relevancia de este programa dentro de la política social del país. El equivalente al 13.11 % de la población, que corresponde a un promedio mensual de 1 887 422 personas, entre enero y agosto de 2012, son catalogadas como beneficiarios (Samaniego & Tejerina, 2010).

La extensión demográfica del BDH abarca beneficiarios en todas las provincias del país, incluyendo zonas no delimitadas, el mayor número de beneficiarios se concentran en la región Costa: Guayas (429 490 beneficiarios), Manabí (260 578 beneficiarios) y Los Ríos (147 094 beneficiarios), en orden creciente le sigue la de Pichincha con (124 639), mientras que el resto de provincias tiene menos de 100 mil beneficiarios cada una, pese a que, en términos de números de beneficiarios, existe una gran diferencia entre provincias, en términos de porcentaje de la población beneficiada esta situación disminuye y los porcentajes de beneficiarios en cada provincia son más cercanos entre sí, contrastando que la provincia con mayor porcentaje de beneficiarios es Bolívar (22 %), seguido por las zonas no delimitadas (20 %) y Manabí (19 %). En promedio, el porcentaje de beneficiarios de la población por provincia es 15 % (Samaniego & Tejerina, 2010).

Esto es en número el impacto de BHD, pero veamos por sector cual ha sido los efectos del programa de manera general:

Educación. El condicionamiento, para la entrega del dinero en efectivo, a los beneficiarios del BDH a que sus hijos asistan regularmente a las instituciones de educación, muestra efectos positivos en las tasas de escolaridad, ya que mejora la tasa de matriculación estudiantil y disminuye la tasa de abandono escolar.

Salud. El BDH condiciona su entrega en busca de mejoras en los niveles de salud de los niños que deben ser sometidos a revisiones médicas regulares. La importancia del BDH se ve reflejada en los niveles de salud de sus favorecidos, contribuyendo a la acumulación del capital humano, mejorando el bienestar de las personas gracias a su estado de salud, y ayudando al desarrollo cognitivo de la población infantil beneficiada permitiendo mejorar el rendimiento escolar.

Adicionalmente se asume que la entrega de efectivo permite una mejor alimentación. Una alimentación adecuada mejora los niveles de nutrición, mejora la tasa de crecimiento y reduce el riesgo de enfermedades. La evaluación de Paxon y Schady en 2007, establece que tanto las madres, como los niños beneficiarios muestran mejores niveles de hemoglobina en la sangre, lo que reduce el riesgo de anemia. Adicionalmente, este estudio muestra que en los hogares receptores del BDH aumenta la probabilidad en 20.7 % que los niños reciban tratamientos antiparasitarios, aunque no se encontró un crecimiento significativo en la probabilidad de acceder a revisiones médicas periódicas (Vaca & Acosta, 2013) (Lia & Hidrobo, 2011).

Trabajo infantil. Uno de los principales problemas para la acumulación de capital humano al que se enfrentan las familias en extrema pobreza es el trabajo infantil. Este problema afecta al desarrollo físico de las niñas y niños y en muchos casos impide que las niñas y niños puedan ir a la escuela. Los programas de protección social, como el BDH, buscan eliminar o al menos reducir el trabajo infantil de las familias de bajos ingresos (Salgado, 2015).

Análisis de impacto. Este programa como lo conocemos, Bono de Desarrollo Humano, iniciado en el 2003, en su concepción fue creado con la finalidad de dar un apoyo o ayuda a la población de escasos recursos. Esto se puede realizar mediante la utilización de las redes bancarias que existen en Ecuador

Según Macio “el programa no fue creado como parte de una política de lucha contra la pobreza, sino como un mecanismo de compensación por la eliminación del subsidio antes mencionado” (Salgado, 2015), el cual no pudo realizarse de la manera que quisieron, por la crisis que el Ecuador padeció en el año 1999.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social ofrece programas para que los beneficiarios puedan invertir esos bonos que reciben para volverse emprendedores desarrollando así sus economías generando mayores ingresos y con eso mejorar la calidad de vida de sus familias. Uno de los servicios que permiten generar mayores ingresos, con ayuda del BDH es que los beneficiarios pueden obtener un crédito por \$ 420 para el inicio de un negocio, pero esta cantidad es la suma total que reciben por un año, en algunos casos se puede aplicar a un monto mayor si es de índole productivo-agrícola. El Bono de Desarrollo Humano se ha constituido para sus beneficiarios en un apoyo familiar para disminuir en parte su condición de pobreza.

El impacto de este Programa se puede evidenciar en otras áreas, según el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES, 2021) las usuarias del BDH en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, han visto la oportunidad de realizar huertos urbanos familiares con el propósito de utilizar este recurso económico como una inversión y poder así reducir el gasto en la canasta básica y de cierta manera también, mejorar la alimentación familiar, con lo cual, se genera un ahorro por alimentación y salud.

El Bono de Desarrollo Humano ha tenido un impacto mayor en áreas como: educación, salud, trabajo infantil y consumo, con una notoria reducción porcentual de los indicadores de pobreza de los beneficiarios en contraste con los no beneficiarios. En muchos de los casos no se entendió el objetivo primordial del programa, por el motivo que muchos beneficiarios se acostumbraron al ingreso y no a crear conciencia de lo que se puede hacer con ese ingreso como generación de emprendimiento, de esta manera superar el nivel de pobreza que se encuentra o zona de confort, siendo este utilizada para temas personales sin darse cuenta que la sustentabilidad del bono está en peligro por las condiciones del país.

Estrategias futuras. Una de las primeras estrategias a establecer para las mejoras del programa de BDH, es colocar como un objetivo al sector de la población con el mayor índice de pobreza, categorizándolo como la Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), esto permitiría orientar los recursos de manera adecuada y no desembolsar dinero a un grupo de la población que en realidad no lo requiere.

Otra alternativa es focalizar y calibrar las transferencias condicionadas de efectivo, creando un efecto de condicionalidad y dando prioridad a los niños que probablemente asistan a la escuela sin un beneficio; es decir, los casos críticos, tomando en consideración las extremas restricciones presupuestarias que tiene el Ecuador.

De igual manera se debe realizar una intervención complementaria en las asistencias sociales, ya que estas son necesarias para conseguir unos resultados iguales para todos en la población, como por ejemplo a incluir un mayor enfoque en la estimulación directa del niño a través de clases para padres.

Por otro lado, se debe incrementar la función de los proveedores de servicios hacia los beneficiarios, con un nivel más alto de transparencia e influencia directa de los actores que proveen el beneficio del Bono de Desarrollo Humano, esto evita el desvío o el mal manejo de los fondos utilizados en el programa

También se debe buscar la reducción de los costos de las transacciones en la implementación de los mecanismos para otorgar el beneficio, especialmente en la consigna y coyuntura de un sistema de educación debilitado y la información confiable que las instituciones del registro civil pueden proveer.

Conclusiones

- ▶ En conclusión, nuestro análisis apoya la noción de que Ecuador es incondicional con el programa de transferencia de efectivo, el Bono de Desarrollo Humano tuvo un significativo beneficio para los niños de zonas rurales, aunque los efectos hubieran sido más fuerte si el dinero estuviera vinculado al comportamiento de salud en positivo como lo es en los programas de Transferencia del Dinero como lo prevé el Banco Mundial según su informe (BM, 2006), si proporciona una mayor cantidad de efectivo a hogares con niños pequeños, o si se mejoraron con beneficios más directos para los niños.
- ▶ El BDH de Ecuador podría tener mayores efectos en los niños y otros dominios de desarrollo si dejara de ser simplemente un programa de transferencia de efectivo a incluir un mayor enfoque en la estimulación directa del niño a través de clases para padres, o intervención social.
- ▶ El gobierno de Ecuador ya ha identificado muchos de los factores que contribuyen a los problemas de su cobertura, falta de participación y falta de documentación que afectan al BDH y, en algunos casos, ha intentado rectificarlos.
- ▶ El gobierno ha ampliado y mejorado la asistencia social dirigida por el Estado y ha trabajado para garantizar a todos los ciudadanos el "buen vivir", a través de reformas dirigidas a educación, salud y otros servicios estatales, y al Registro Civil para resolver los problemas de su cobertura. Pero hay una gran falta de participación y documentación, es necesario determinar qué tan extendidos están y qué sectores de la población afectan particularmente, es necesarios realizar estudios para guiar los cálculos exhaustivos de las tasas actuales de cobertura, participación y documentación. Una información más completa sobre el alcance y las características de estos desafíos ayudará al gobierno ecuatoriano a reformar el BDH de manera que ayude a los pobres.

- ▶ A pesar de sus limitaciones, los programas de transferencias monetarias condicionadas en América, especialmente en Estados Unidos, han hecho contribuciones significativas para reducir en gran medida la pobreza, también han ayudado a mejorar el consumo de alimentos, aumentar la escuela asistencia y visitas médicas, reducir el trabajo infantil, disminuir la desigualdad de ingresos, y fortalecer los sentimientos de ciudadanía y la inclusión política y social, pero cada país es un caso particular, debido a su estructura social, aristocracia y cultura, que hace que estos tipos de programas deban evolucionar y adaptarse para cada situación y poder conseguir así el objetivo final que no es otro más que superar la pobreza económica, la cual conlleva a la incapacidad para lograr el desarrollo y el florecimiento de las fuerzas esenciales humanas, así como, la imposibilidad de que la persona realice lo que potencialmente puede ser como ser humano, tal como: universalidad, libertad, creatividad, dignidad, conciencia.

Referencias

- BM. (2006). Ecuador: Programa de transferencias monetarias para el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Banco Mundial.
- Davila, A. A. (2012). *La Equidad de Genero y el Programa del Bono de Desarrollo Humano*,. CEPAL.
- Juan Ponce, A. B. (2015). *The Impact of a cash transfer program of cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador*,. New York: Wesleyan University.
- Lia, F., & Hidrobo, M. (2011). Effect of Ecuador's cash transfer program (Bono de Desarrollo Humano) on child development in infants and toddlers: A randomized effectiveness trial. *Social Sciences & Medicine*.
- Meny, Y., & Thoeng, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES. (2021). *Usuaris del Bono de Desarrollo Humano elaboran huertos familiares para aportar en su alimentación*. Portoviejo, Ecuador.
- Rinehart, c. S. (2014). *Obstacles to Uptake: The Case of Ecuador' Conditional Cash transfer Program*. Connecticut: Wesleyan University.
- Salgado, A. L. (2015). *El Efecto Asociado de la Condicionalidad del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador en la Salud y Desarrollo Infantil*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador.
- Samaniego, P., & Tejerina, L. (2010). *Finacial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: the Art of Political Decision making*. New York: W.W. Norton.
- Tamayo Sáez, M. (s.f.). El análisis de las políticas públicas. En R. y. Bañon, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Vaca, M. J., & Acosta, M. (2013). *Bono de Desarrollo Humano: Impacto en la oferta laboral*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.