

Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano

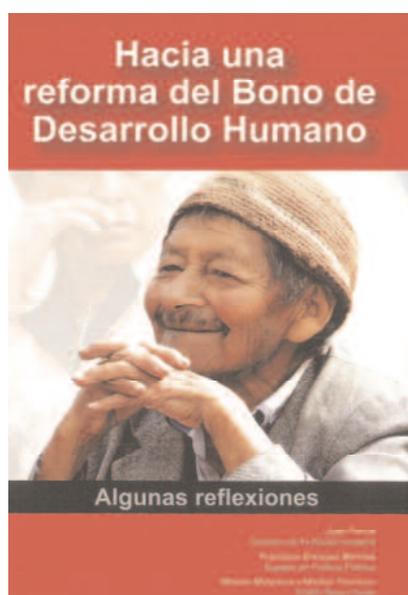
< POR FRANCISCO ENRÍQUEZ BERMEO >

Un resumen de la investigación sobre el BDH, que hace poco apareció publicada en forma de libro, escrita por el propio autor para GESTIÓN.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) son una importante herramienta de reducción de la pobreza en los países latinoamericanos y del Caribe. Los precursores de este tipo de programas, en los años noventa del siglo pasado, fueron el mexicano Progresá y la Bolsa Escola de Brasil, los que cambiaron la forma de hacer política social en toda la región. Los elementos de innovación de estos programas fueron que:

1. Están basados en transferencias directas a la población más pobre, condicionadas a comportamientos destinados a proteger y desarrollar las capacidades humanas de esas familias.
2. Aplican mecanismos rigurosos de monitoreo y evaluación para generar información objetiva que garantice los resultados esperados.
3. Usan sistemas operativos sofisticados para identificar a los beneficiarios (focalización), realizar los pagos de los beneficios y monitorear el cumplimiento de las condicionalidades.

De ese modo, las TMC cumplen con dos finalidades: protegen los ingresos de las familias y, lo más importante, evitan la transmisión intergeneracional de la pobreza.



En ese sentido, las TMC promueven actitudes y comportamientos que protegen y desarrollan las capacidades humanas de los hogares más pobres, a través del cumplimiento de la condicionalidad en educación, salud y nutrición, como requisitos básicos, y además, los motivan a invertir en su desarrollo.

Hay evidencia que documenta que las TMC han logrado impactos en la reducción de la pobreza y han incrementado la *demand*a de servicios de salud y educación. Los niños de los hogares pobres han aumentado la matrícula escolar, la asistencia a clases y el cumplimiento con las visitas médicas. Sin embargo, hay evidencia mixta con respecto a si las TMC han logrado impactos en el aprendizaje, el esta-

do nutricional y el desarrollo cognitivo de los niños.

Las TMC no se encuentran vinculadas al empleo formal, sino que están focalizadas hacia los hogares en situación de pobreza, por lo que son un elemento clave para la seguridad social no contributiva y semicontributiva.

Las TMC son, por un lado, de carácter redistributivo al proveer ingresos a las familias más pobres y, por otro lado, son incentivos que promueven cambios de comportamiento en los hogares, con los cuales se busca proteger y desarrollar sus capacidades humanas. Si la política es solamente redistributiva, entonces la transferencia monetaria no debe estar condicionada a ningún cambio de comportamiento. Por el contrario, si la política es también de promoción de inversiones en el desarrollo de sus capacidades humanas, entonces debería diseñarse un esquema de operación que asegure que la transferencia monetaria que reciben los beneficiarios se encuentre vinculada al cumplimiento de las condicionalidades.

La experiencia ecuatoriana

En el Ecuador, los programas de TMC surgieron en 1998 con el Bono Solidario que fue concebido como un programa netamente redistributivo, puesto que no estaba condicionado a ningún cambio de comportamiento de los hogares más pobres.¹ En 2003 se cambió el nombre a Bono de Desarrollo Humano; se incluye a los beneficiarios de la beca

escolar y se establece la condicionalidad en educación y salud.

A pesar de ello, entre 2003 y 2007, la implementación del control de la condicionalidad nunca se realizó, por lo que continuó siendo un programa netamente redistributivo. Fue a partir 2007 que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) inició la verificación de las condicionalidades, aunque de una manera muy limitada. A partir de 2011, el MIES realizó una verificación de carácter muestral y desde el presente año el Gobierno anunció una verificación universal del cumplimiento de la condicionalidad.

Desde 2006 se crearon varios programas adicionales que son la base de la seguridad social no contributiva y semi-contributiva, como la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad, que son transferencias monetarias mensuales no condicionadas para los grupos anotados, siempre y cuando sus integrantes se encuentren bajo la línea de pobreza y no estén protegidos por la seguridad social. Además, se crearon otros programas como un seguro de vida que incluye el pago por servicios exequiales y un fondo de financiamiento de gastos para enfermedades catastróficas, entre otros.

El BDH en su forma actual es más un programa redistributivo que un incentivador de mejora de las capacidades humanas de los hogares.

El BDH es el programa de mayor cobertura en América Latina, puesto que alcanza a 1,2 millones de familias, es decir, a más de seis millones de personas, que representan 43% de toda la población del país. Por el tamaño, el BDH cubre a los quintiles 1 y 2 de pobreza.

Otras particularidades del BDH es que el monto transferido a cada hogar es fijo (\$ 50 mensuales), independientemente de su tamaño y características. Esto le hace distinto a otros programas de la región, que realizan pagos variables de acuerdo a las prioridades de la política pública. Esos programas tienen beneficios diferenciados, en los cuales el monto del beneficio que recibe cada hogar depende de los apoyos a los cuales es ele-

gible: niños menores de un año para salud, de entre 6 y 36 meses para educación inicial y nutrición, de 5 a 14 años para educación básica, de 15 a 18 años para bachillerato. También varían de acuerdo con el ámbito donde residen, es decir, si es urbano o rural.

Un ejemplo es la beca escolar que en otros países se paga a los niños que cumplen con la condición de asistencia escolar y cuyo monto aumenta a medida que pasan de grado y ascienden en el nivel de educación y su objetivo es incentivar la progresividad escolar (Brasil).

Otro es en salud, en el que el pago de la transferencia está condicionado a que los niños de 0-36 meses de edad cumplan con las visitas médicas que requieren y, además, hayan completado sus vacunas. Los que a los 36 meses de edad se encuentren en el peso y talla adecuados para su edad reciben un bono único adicional (así opera el programa Juntos en Perú).

En 2006 se realizó una evaluación del impacto del BDH en educación y se observó que el pago de la transferencia tuvo un efecto positivo en alrededor de 10 puntos porcentuales sobre la matrícula escolar de los beneficiarios, lo que redujo la deserción escolar. El BDH provocó también la caída del trabajo infantil en alrededor de 17 puntos porcentuales.

A pesar de los logros educativos en el Ecuador, la matrícula escolar muestra una caída dramática, una vez que los educandos concluyen la primaria; un alto porcentaje, sobre todo en el ámbito rural, no inicia la escuela a tiempo, lo que provoca mayores probabilidades de deserción en los años subsiguientes.

La oferta educativa también tiene problemas. El bachillerato en las zonas rurales y dispersas es insuficiente, la calidad educativa es mala o poco pertinente con bajos retornos en los mercados laborales locales y el costo de oportunidad de estudiar es mayor para los niños y jóvenes, una vez que concluyen los estudios y se incorporan a trabajar por un salario.

Todos estos problemas no pueden resolverse únicamente con un incentivo por el lado de la demanda, por lo que per-

sisten los problemas, tanto en el acceso como en la calidad de los establecimientos educativos.

Algunas recomendaciones finales

1. El BDH debe pasar de ser un programa redistributivo del ingreso nacional a ser un programa condicionado a prácticas de vida que motiven a los hogares pobres a desarrollar sus capacidades humanas (educación, salud, nutrición) y eviten la transmisión intergeneracional de la pobreza.
2. El BDH debe pasar de ser una transferencia monetaria plana que entrega a todos los hogares \$ 50 mensuales, a una transferencia diferenciada en función de las características de los hogares y de las prioridades de política pública para reducir la pobreza.
3. El bono debe focalizarse en la población en situación de extrema pobreza (quintil 1), puesto que es más eficaz en ese segmento de población, mientras que las familias en situación de pobreza (quintil 2), si bien dejan de percibir la transferencia monetaria mensual, deben conservar los demás beneficios sociales (piso de protección social) en la perspectiva de lograr la universalización de la seguridad social.
4. Los programas de protección social creados durante el actual Gobierno, como las pensiones y demás, son la base para la construcción de la seguridad social no contributiva y semi-contributiva.
5. Es indispensable fortalecer las políticas de promoción social hacia los más pobres, mediante verdaderos programas de crédito, que no sean el anticipo del bono (CDH), sino que, además, brinden asistencia técnica y capacitación. 

¹ La Beca Escolar, creada en 2001 por el entonces Ministerio de Bienestar Social, fue un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas a la asistencia a clases de los niños de hogares en extrema pobreza identificados por el Selsen. Dicho programa realizó un monitoreo riguroso de la asistencia de los niños a la escuela.