

INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA USFQ

KOYUNTURA

Para cualquier comentario sobre el Boletín KOYUNTURA y otras actividades del Instituto de Economía, favor comunicarse a pabloluc@uio.satnet.net

CONTACTOS

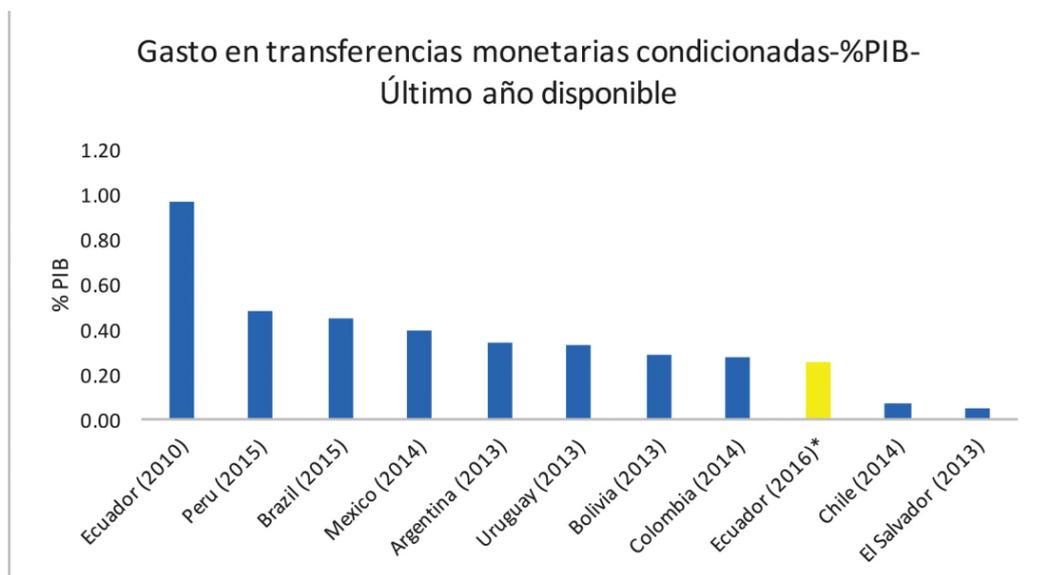
Luis Espinosa
Santiago José Gangotena
Diego Grijalva
Pablo Lucio Paredes
Sebastián Oleas
Mónica Rojas
Pedro Romero
Pablo Vega
Carlos Uribe

El Bono de Desarrollo Humano: ¿Una política social exitosa?

Nicholas Gachet •
Profesor de Economía USFQ
ngachet@usfq.edu.ec

Koyuntura es una publicación mensual del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito. El Autor o autores de artículos son responsables de los contenidos. Diseño y diagramación: Departamento de Diseño USFQ.

Figura 1



Fuente: ASPIRE. Banco Mundial. Elaboración: Autor

*=El dato de 2016 de Ecuador fue obtenido del SICES y del PIB provisional de 2016 del Banco Central del Ecuador.

Es común escuchar que el Bono de Desarrollo Humano (BDH) es una política clientelar, la cual es pensada con el propósito de obtener mayor aceptación política. No obstante, el BDH, fue concebido con un fin asistencial en el sentido de ayudar a las familias pobres a subsistir y a mejorar ciertos hábitos, de manera que se promueva un mejor cuidado de los más jóvenes del hogar.

El BDH, además de ser una transferencia monetaria condicionada dirigida a madres, es parte de otros programas como la pensión no contributiva al adulto mayor y la pensión por discapacidad. Este artículo se concentrará, únicamente, en el BDH como transferencia monetaria condicionada a madres y se repasará, desde una perspectiva de protección social, los potenciales logros y las limitaciones del BDH como una eficiente política asistencial. En concreto, se intentará reproducir evidencia que nos permita analizar y evaluar su eficiencia, concluyendo que el BDH es una política social con mucho potencial para mitigar la pobreza por medio de mejoras en asistencia a controles de salud y presencia escolar. No obstante, el rol de un monitoreo constante es fundamental para garantizar la efectividad y la eficacia de esta política social.

Del bono solidario a una transferencia monetaria condicionada

El bono solidario fue el proyecto que dio inicio a este tipo de política en Ecuador. Nació con el objetivo de ayudar, incondicionalmente, a las personas más pobres que se vieron afectadas por la crisis económica de 1999. Posteriormente, y a partir del año 2003, su denominación cambió por Bono de Desarrollo Humano, como lo conocemos en la actualidad.

En la década de los 90's, México, encabezó una iniciativa muy interesante en el sentido de definir cómo el dinero gastado en el presente puede ayudar a mitigar la pobreza en el futuro.¹ Para esto, el viceministro de finanzas mexicano de ese entonces, Santiago Levy, planteó que la mejor forma de enfrentar la pobreza en el futuro era mejorando los índices de salud y educación en el presente (Banerjee & Duflo, 2011).

Con esta propuesta nació el programa

¹ Brasil fue el primer país en adoptar este tipo de programas. No obstante, es el caso mexicano el que comúnmente se usa como ejemplo por su funcionamiento.



• Agradezco a Nelson Gutiérrez por las discusiones y enseñanzas en relación a este tema. Igualmente, agradezco a Ana Carrión por su lectura del primer borrador y su ayuda en la edición de este texto. Cualquier opinión, error u omisión es responsabilidad del autor.

“PROGRESA”, en el cual se daba dinero a personas pobres, bajo la condicionalidad de que estas envíen a los niños de su hogar a educarse en la escuela y que la familia asista a chequeos médicos preventivos. Esta política, a pesar de sus continuos cambios de denominación, ha mantenido su esencia en el pasar de los años con resultados exitosos.²

“PROGRESA” fue ejemplo para el resto de países latinoamericanos y los motivó a implementar políticas similares con el objetivo de mitigar la pobreza por medio de incentivos monetarios condicionados. Tal es el caso de Ecuador, en donde se buscó replicar este modelo, por medio de entregar dinero a madres de hogares pobres, con la responsabilidad de incentivar la escolaridad y salud de sus hijos.

El costo de las transferencias monetarias condicionadas a nivel internacional

Si bien la idea de las transferencias monetarias condicionadas se propagó por la región, la gestión y realidad de su aplicación difiere entre países. Por ejemplo, la figura 1 nos muestra el gasto realizado en estos programas en un grupo de países latinoamericanos. El gasto, en general, fluctúa sin rebasar el 1% de su Producto Interno Bruto (PIB).

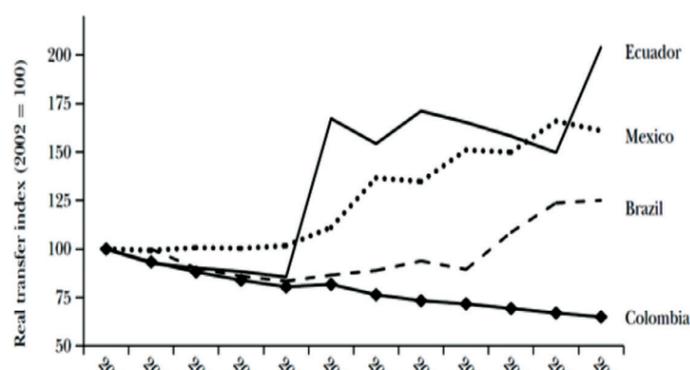
En 2010, Ecuador llegó a gastar casi el 1% de su PIB en el BDH. No obstante, en 2016 se redujo al 0.25% del PIB. Esta gran reducción se debió a un proceso de cambio de elegibilidad llevado a cabo en 2014, donde se buscó un mejoramiento en la focalización³ del programa.

¿Se debe dar el BDH para siempre?

Como se ha visto, el BDH y, en general, las transferencias monetarias condicionadas, representan un gasto relativamente alto para los gobiernos. Además, si este gasto no está bien focalizado, el costo-beneficio de la política puede incurrir en pérdidas innecesarias.

Una pregunta común es si políticas como el BDH promueven ocio para las personas que lo reciben. Banerjee et al (2017) realizan un meta análisis con distintas evaluaciones de impacto del efecto de las transferencias monetarias condicionadas sobre horas de trabajo, y se encuentra que no hay evidencia para decir que estas políticas desmotivan el trabajo. Sin embargo, si la transferencia es muy alta (o “generosa”) puede existir un incentivo negativo para el trabajo. De hecho, la figura 2 muestra la evolución, en términos reales, de las transferencias monetarias condicionadas en varios países. El BDH en Ecuador, hasta 2013, era una transferencia bastante alta.

Figura 2
Monto en términos reales de diferentes transferencias monetarias condicionadas



Fuente: Levy & Schady (2013)

No obstante, en términos de eficiencia y eficacia del gasto, las transferencias monetarias sí deben re pensarse cada cierto tiempo con el fin de cubrir a la población más pobre. Araujo, Bosch & Schady (2016) no encuentran efectos positivos de largo plazo en el BDH. Asumiendo la validez externa de ese estudio, se podría decir que hay que maximizar los efectos del BDH en el corto plazo. Esto, sumado

² Por varios años pasó a llamarse OPORTUNIDADES. Pero la estructura del programa se mantuvo.

³ Focalización se refiere a que el beneficio llegué a la población objetivo. En el caso del BDH, las personas más pobres.

a la necesidad de focalizar continuamente los programas hacia los más pobres hace que los procesos de graduación, re elegibilidad o re certificación⁴ sean de gran importancia.

Medellín et al (2015) enfatiza en la necesidad de re certificar los programas de transferencias monetarias condicionadas con el fin de garantizar dos objetivos: 1) mejorar focalización, 2) “graduar” a beneficiarios contemporáneos con el fin de no incentivar paternalismo por parte de los gobiernos; no obstante, si estos beneficiarios continúan sin mejorar su situación, pueden ser considerados de nuevo como parte del programa.

¿Pueden los “graduados” generar ingresos que les permitan sustituir al BDH?

Teóricamente, el BDH permite a las personas que lo reciben tener muchos beneficios aparte de la inyección de ingreso al hogar (esto se discutirá con mayor detalle más adelante). De igual forma, con el objetivo de no perder su nivel de consumo, buscarán sustituir este ingreso por uno laboral el cual puede ser mayor y ayudarlos a salir de su condición de pobreza.

Otra forma de que las personas pueden sustituir los ingresos perdidos, puede deberse a un incremento en remesas nacionales a causa de familiares que reponen esa transferencia perdida, evidenciando un escudo privado que levantan los pobres (Gachet, 2017). Esta dinámica puede llegar a significar algo muy importante, debido a que son ingresos que se podrían conseguir más rápido que los laborales logrando estabilizar, en el corto plazo, el consumo de los hogares.

Entre evaluaciones de impacto y monitoreo de la gestión en política pública

En la actualidad, las evaluaciones de impacto son un campo que ha tomado mucha relevancia dentro de la economía y las políticas públicas. La idea básica es obtener, cuantitativamente, respaldo de la efectividad de las políticas públicas en función de sus objetivos.

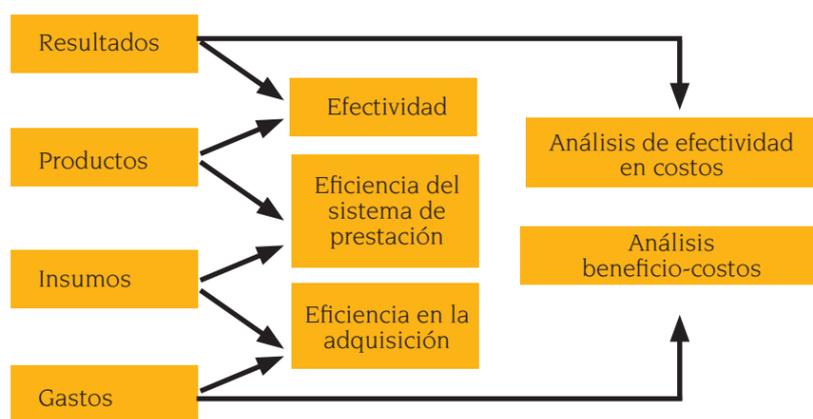
Estas evaluaciones han ayudado a analizar si los efectos de programas como el BDH realmente cumplen su propósito. Haciendo un balance de la evidencia, las transferencias monetarias condicionadas han conseguido impactos positivos en varias temáticas sociales.

Oosterbeek, Ponce & Schady (2008) encuentran que el BDH tiene un impacto positivo en la matrícula escolar, sobre todo en el primer quintil del “índice de pobreza”⁵ de la población. El segundo quintil no tiene un efecto muy evidente. Por otro lado, Paxon & Schady (2007) encuentran impactos positivos en el desarrollo cognitivo y aspectos socio emocionales en los hijos de las personas más pobres que reciben el BDH. De igual forma, el BDH también ha ayudado a luchar en contra del trabajo infantil. Rosero & Martínez (2007) encuentran que la probabilidad de que un niño trabaje en un hogar que recibe el BDH es sustancialmente menor a la de un niño, con similares características, que no reciba este beneficio. En cuanto a salud, Hidrobo (2011) encuentra que el BDH en su etapa inicial (cuando recién se creó el programa), en áreas rurales y urbanas, no tuvo un impacto significativo en la relación talla-edad de los niños. Es decir, el impacto del BDH en reducción de desnutrición crónica infantil es prácticamente nula.

⁴ La mayoría de países que implementan transferencias monetarias condicionadas proceden de la siguiente manera: Levantan información de la población pobre de un país en un momento determinado. Con esta información se elige qué hogares pueden recibir la transferencia. Como se puede deducir, este proceso hace que la información levantada “caduque” en el mediano plazo (3-4 años) lo que causa que se deba volver a levantar información. Los países aprovechan esto para focalizar la política social.

⁵ El índice de pobreza es la estrategia con la cual se elige a los hogares receptores del BDH. Empezó llamándose SELBEN, ahora es el índice del Registro Social (RS).

Figura 4
Mapa conceptual para cumplir con monitoreo efectivo en programas sociales



Fuente: Grosó et al. (2008)

Una de las disyuntivas dentro del impacto de transferencias monetarias condicionadas es conocer si sus efectos son de corto o largo plazo. Este tema es de suma importancia puesto que uno de los objetivos esenciales de estas políticas es luchar contra la pobreza inter generacional por medio de mejorar el capital humano. Lamentablemente, para el caso de Ecuador, la evidencia no respalda efectos de largo plazo. Araujo, Bosch & Schady (2016) encuentran que, en un periodo de 10 años, el BDH tuvo un efecto modesto en la mitigación de la pobreza inter generacional. No obstante, es importante mencionar que Mideros & Gassmann (2017) encuentra efectos positivos del BDH en movilidad social en el largo plazo.

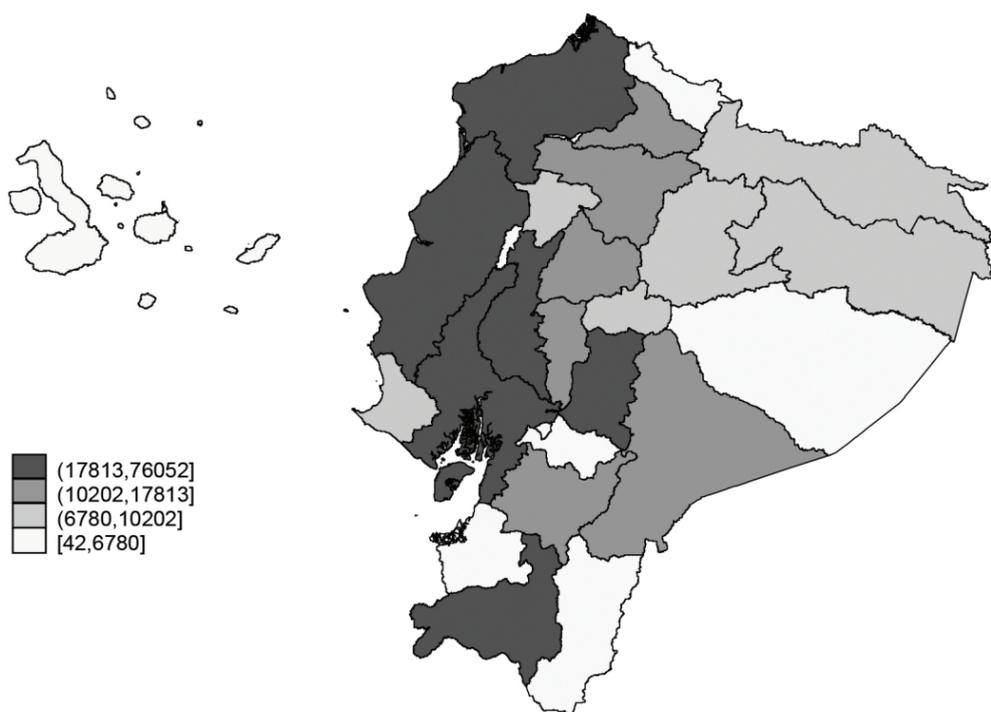
El rol del monitoreo

Si bien las evaluaciones de impacto brindan un nutrido análisis de los efectos de la política pública, la gestión de la misma también cumple un rol importante. Una evaluación de impacto cubre una población específica en un momento concreto. No obstante, el día a día de la ejecución del programa va a estar en control de los gestores de la política pública.

La Figura 3 muestra la distribución geográfica, a nivel provincial, de las madres beneficiarias del BDH (corte agosto 2017). Se puede ver que el BDH se concentra en la región costa.

Figura 3
Distribución geográfica BDH-Nivel provincial

Fuente: RIPS. Elaboración: Autor



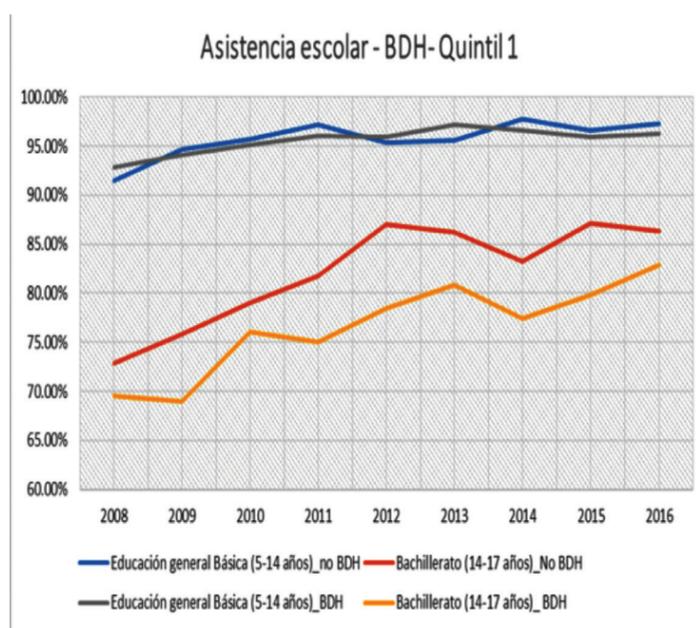
Un monitoreo preciso y constante es de suma utilidad para la efectividad y eficacia de las políticas sociales. De hecho, es el monitoreo lo que nos otorga indicadores oportunos para la toma de decisiones. La figura 4 ilustra un proceso mínimo a ser llevado a cabo por cualquier programa so-

cial en donde el punto final es dar análisis de efectividad y costo beneficio. La efectividad de este tipo de programas se mide en base al nivel de cobertura de la población más pobre, y el costo, el cual tiende a ser el gasto corriente asociado al funcionamiento del mismo.

Anteriormente, se mencionó que los dos ejes más importantes de las condicionalidades del BDH eran la matrícula escolar y los controles de salud. La figura 5 nos muestra cómo evolucionó la asistencia escolar para personas del quintil 1 de ingresos de 2008 a 2016 haciendo la distinción de receptores y no receptores del BDH. La asistencia escolar de las personas que conforman la educación general básica es prácticamente igual entre receptores vs. no receptores del BDH y bastante alta. En bachillerato, constatamos una caída grande en asistencia escolar, probablemente originada por el hecho de que, legalmente, estos jóvenes, podrían trabajar. Si bien en este grupo la tendencia de asistencia es positiva vemos algo impactante: las personas pobres que no reciben el BDH registran una mayor asistencia. Si bien el BDH se enfoca en la población más pobre (que puede dar origen a un sesgo), este hecho es importante notarlo.⁶

Figura 5

Fuente: Banco Mundial. Nota técnica de desarrollo Ecuador –Asistencia social- Uti-



lizando ENEMDU

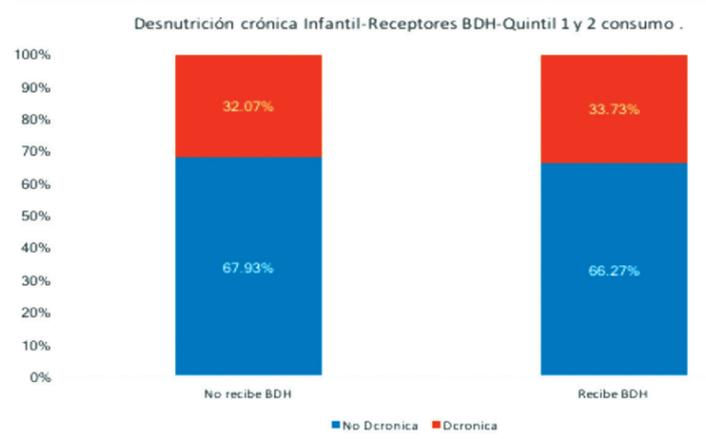
De igual forma, un ejercicio de monitoreo vía encuestas nacionales, encontró que no existe una diferencia notoria en desnutrición crónica infantil⁷ entre niños de la misma condición socioeconómica⁸ que reciben o no el BDH. Esto tiene una correlación grande con la asistencia de controles de salud, ya que en estos los niños deberían recibir vacunas en relación a su edad (control del niño sano) lo cual ayuda a evitar la desnutrición crónica infantil.

⁶ Cabe mencionar que el índice de pobreza RS es el que se utiliza para determinar si una familia puede ser beneficiaria del BDH. En el texto se utiliza quintiles de ingreso.

⁷ Desnutrición crónica infantil se mide de acuerdo a la relación talla por edad de los niños menores a 5 años.

⁸ Definida como pobreza por consumo para este caso

Figura 6



Fuente: Banco Mundial. Nota técnica de desarrollo Ecuador –Asistencia social-Utilizando ENSANUT 2012

En base a lo discutido, esto nos indica que, a nivel de un monitoreo general, las corresponsabilidades no se cumplen. Por tanto, el BDH es un programa social prometedor pero que carece de un monitoreo adecuado lo cual podría garantizar mejoras en eficiencia y eficacia.

Conclusiones

Existen razones fuertes para pensar que las transferencias monetarias condicionadas tienen un gran potencial en mitigar la pobreza en el corto plazo y, por medio de la formación de capital humano en base a corresponsabilidades, intentar hacerlo en el largo plazo. No obstante, hemos visto que existe un rol muy importante en el monitoreo en donde la gestión de la política pública sale a la luz.

Estrictamente hablando, el monitoreo de esta política social es donde radica el éxito de la misma. Aunque las diferentes evaluaciones de impacto tengan resultados alentadores, es posible que las mismas no sean reflejo de resultados reales de la implementación de las políticas sociales. En el caso del BDH, esta es una política muy importante, no solo por ser la política en asistencia social que más dinero gasta sino porque su potencial en cambiar la vida de un hogar es alto. Sin embargo, no importa qué tan alto sea el potencial sin el análisis de eficiencia y eficacia por medio del monitoreo constante y oportuno. Re pensar las políticas sociales con ese foco puede ser instrumental para el futuro del país.

Referencias

Araujo, M. C., Bosh, M., & Schady, N. (2016). Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap? NBER Working Paper Series, 1–30.

Banco Mundial. (2017). Notas técnicas de desarrollo Ecuador. Nota de asistencia social.

Banerjee, Abhijit & Duflo, Esther. (2011). Poor Economics. Public Affairs.

Banerjee, Abhijit, Hanna, Rema, Kreindler, Gabriel & Olken, Benjamin. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfers programs. Working Paper. MIT

Gachet, Nicholas. (2017). Raising shields: The role of private remittances on re certification policies. Working Paper. USFQ.

Grosh, Margaret, Del Ninno, Carlo, Tesliuc, Emil, Ouerghi, Azedine.(2008). For protection and promotion. World Bank.

Hidrobo, Melissa. (2011). Essays on income shocks and health in Ecuador. UC Berkeley PhD dissertation.

Levy, Santiago & Schady, Norbert. (2013). Latin America's Social Policy

Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. Journal of Economic Perspectives

Martínez Dobronsky, J., & Rosero Moncayo, J. A. (2007). Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil. MCDS

Medellín, Nadin, Ibararán, Pablo, Stampini, Marco & Villa, Juan Miguel. (2015). Moving ahead recertification and exit strategies in conditional cash transfer programs. Banco Inter Americano de Desarrollo.

Mideros, Andrés & Gassmann, Franziska.(2017). Fostering Social Mobility: The case of the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador

Oosterbeek, H., Ponce, J., & Schady, N. (2008). The Impact of Cash Transfers on School Enrollment: World Bank working paper.

Paxson, C., & Schady, N. (2010). Does money matter? The effects of cash transfers on child development in rural Ecuador. Economic Development and Cultural Change, 59(1), 187–229.

Schady, N., & Araujo, M. (2006). Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador



MAESTRÍA DE INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA

Resolución: RCP-SO-35-No.662-2017.



TÍTULO:

Magíster en Economía

Menciones en:

- Economía del Comportamiento
- Economía Computacional

DURACIÓN: 2 años

(4 semestres ordinarios y 2 veranos).

MODALIDAD: Presencial

HORARIO:

Primer año: lunes a jueves de 17h30 a 20h30.

Segundo año: lunes y miércoles de 17h30 a 20h30.

Próximas fechas de examen:
Enero a junio 2018

Inicio de clases: Agosto 2018

Pedro Romero Alemán
Director del Programa
Oficina: D-319-F

Teléfono: 2971700 ext. 1276
Celular: 593 – 9-84193832
E-mail: promero@usfq.edu.ec
promeroec@gmail.com

Santiago Tapia
Coordinación de
Posgrados – Admisiones
Oficina: G-100
Teléfono: 297-1700 ext. 1824
E-mail: stapia@usfq.edu.ec