

ESS Extensión de la Seguridad social

El Bono Solidario en Ecuador: un ejercicio de focalización

Mario D. Velásquez Pinto

ESS - Documento N° 17

**Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social
Oficina Internacional del Trabajo**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT/ M.D. Velásquez Pinto
El Bono Solidario en Ecuador: un ejercicio de focalización. ESS documento núm. 17
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003

Protección social, reforma de la seguridad social, grupo destinatario, Ecuador
02.03.1

Versión impresa: ISBN 92-2-313436-6
Versión electrónica PDF: ISBN 92-2-313437-4

Publicado también en inglés: *The Bono Solidario in Ecuador: An exercise in targeting, ESS Paper no.17.*
Geneva, 2002

Versión impresa: ISBN 92-2-113436-9 ISSN 1020-9581 [Serie documentos sobre La Extensión
Versión electrónica PDF: ISBN 92-2-113437-7 ISSN 1020-959X de la seguridad social (ESS)]

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse gratuitamente catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o <http://www.ilo.org/publns>

Vea asimismo nuestro sitio en la red: <http://www.org/public/english/socsec/pol>

Indice

Resumen ejecutivo.....	iv
1. Evolución económica en los noventa	1
2. Características del Bono Solidario	3
2.1 Beneficiarios y beneficios	4
2.2 Marco institucional y operativo	6
2.3 La focalización del programa.....	7
3. Criterios para una propuesta de rediseño del Bono Solidario	9
3.1 Mejorar la focalización	10
3.1.1 Información actualizada y de cobertura amplia	10
3.1.2 Corregir errores de filtración de cobertura	10
3.1.3 Inclusión de los pobres e indigentes de áreas rurales	11
3.2 Relacionar la transferencia con otros programas complementarios	11
3.2.1 Bono Solidario y salud y cuidado infantil	12
3.2.2 Bono Solidario y educación.....	13
3.2.3 Bono Solidario y capacitación para el trabajo	13
3.2.4 Bono Solidario y Microcrédito	15
3.2.5 Operación del Bono de Microcrédito	16
3.2.6 Diseño operativo del programa	16
3.3 Estimaciones de costos de las medidas propuestas	17
3.3.1 Costos por focalización óptima	17
3.3.2 Costos por cambios en administración	18
3.3.3 Costos por capacitación laboral y aumento del Bono Solidario	18
3.3.4 Costos por Bono de Microcrédito.....	18
4. Principales conclusiones	21
Bibliografía.....	22
ESS documentos ya publicados.....	23

Resumen ejecutivo

Promover la igualdad de oportunidades, mediante la provisión de beneficios a la población vulnerable que queda marginada del acceso de bienes y servicios básicos, constituye el objetivo de un sistema de protección social. Esta es una función de carácter permanente ya que el riesgo de marginación y exclusión está siempre presente, no obstante que pueda aumentar durante las crisis económicas.

Un sistema de este tipo debe asegurar que la pobreza temporal no se convierta en permanente (lo que implica evitar pérdidas de capital humano y físico), así como garantizar a los pobres indigentes un nivel básico de consumo junto con asegurar que, al mismo tiempo, sean sujetos de programas y políticas orientadas a cambiar sus condiciones de vida en el largo plazo.

El gasto social total en 1999 más el Fondo de Solidaridad y otros programas específicos representaron un 6,2 por ciento del PIB. A su vez, la participación del Programa de Protección Social (sin seguridad social) en el gasto social ese año, fue de un 29 por ciento. De tales programas, el Bono Solidario absorbió dos tercios de los recursos disponibles para los programas de protección social. Se trata, en consecuencia, de un vasto programa social que proporciona transferencias monetarias directas a la población como un mecanismo de gasto social a gran escala.

Y es precisamente por el volumen de recursos que concentra, en un contexto de restricciones severas como el que se registra en el Ecuador, que se justifica la atención respecto de su diseño y de sus efectos. De un programa inicialmente concebido para compensar alzas de precios por el retiro de algunos subsidios ha tendido a permanecer en el tiempo para compensar la escasez de recursos que conlleva la extensión de la pobreza.

Este trabajo¹ ha buscado identificar los principales problemas que presenta el Bono Solidario y posibles ámbitos de rediseño. Los resultados obtenidos, aunque preliminares y sujetos a la contrastación empírica, sugieren que es posible obtener ganancias en eficiencia al desarrollar mecanismos para focalizar los beneficios entre quienes el propio Programa ha definido como elegibles. En efecto, una focalización óptima permitiría reducir el costo actual en un tercio.

Por otra parte, también sería posible vincular el pago de la transferencia con programas complementarios, específicamente orientados a habilitar a los actuales beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas. Por la vía de la capacitación para el trabajo y la creación de un dispositivo de microcrédito, se busca vincular las necesidades del corto plazo con las de crear las condiciones para ir superando la pobreza en el mediano plazo.

En definitiva, el ejercicio propuesto sugiere que lo anterior puede ser posible y que una mayor eficiencia en focalización, es complementaria con la implementación, en el tiempo, de medidas destinadas a apoyar a los propios beneficiarios actuales a superar sus actuales condiciones de pobreza. Ambos ejes de la propuesta podrían no implicar mayores costos respecto del actual ya que, finalmente, se trataría de una reasignación de los actuales recursos.

El documento contiene un primer capítulo destinado a entregar antecedentes sobre la evolución económica del Ecuador en los últimos años. El segundo apartado se destina a

¹ Este documento está basado en el trabajo desarrollado por el autor como miembro de la Misión OIT, a la que el Gobierno ecuatoriano encargó el diseño de propuestas para el desarrollo de una Política de Empleo en el año 2000. La información ha sido actualizada gracias a la invaluable cooperación de Mauricio León, consultor del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

presentar antecedentes que permitan caracterizar el instrumento, reparando especialmente en los aspectos de focalización. Los criterios propuestos para una redefinición del Bono así como las estimaciones de costos que la aplicación de tales criterios conllevaría se desarrollan en el tercer capítulo. Finalmente, se presenta un apartado final con las principales conclusiones.

1. Evolución económica en los noventa

Luego de un período recesivo en los años ochenta, la economía ecuatoriana inició un proceso de recuperación económica entre 1992 y 1997, en un contexto de implementación de reformas estructurales orientadas a fortalecer mecanismos de mercado en la asignación de recursos y a reducir la intervención estatal. Así se liberalizó el comercio exterior, la cuenta de capitales y el mercado financiero y se adoptaron políticas monetarias y fiscales restrictivas. Al mismo tiempo se optó por una política antiinflacionaria atada al tipo de cambio nominal en un esquema de bandas cambiarias.

Las reformas estructurales y el programa antiinflacionario configuraron una estructura de precios relativos contraria a la producción de transables internacionalmente, por lo que la economía perdió competitividad. A ello se sumaron los efectos de políticas monetaria y fiscal contractivas, que no dejaron espacio para la adopción de políticas de recuperación de la demanda interna.

Así, el principal resultado de largo plazo de la nueva estructura de precios relativos fue un nuevo tipo de crecimiento liderado por los sectores primarios con alta renta natural por sus ventajas de productividad y por la adopción de tecnologías que privilegian la producción intensiva en capital, en particular en la agricultura tradicional y en la actividad petrolera. Al mismo tiempo, perdió importancia relativa el sector manufacturero, principal dinamizador del empleo y productor de bienes transables.

Entre los años 1990-1997, la tasa de crecimiento medio anual del empleo fue inferior a la registrada por la fuerza de trabajo: 4,0 por ciento y 4,5 por ciento respectivamente. Además, si se considera que la tasa de crecimiento del PIB durante ese mismo período fue de 3,2 por ciento promedio anual, se concluye que no hubo crecimiento de la productividad para la economía en su conjunto.

El crecimiento liderado por los sectores primarios exportadores fue activado no sólo por la demanda efectiva en los mercados externos² sino también por la creciente disponibilidad de capital financiero internacional que posibilitó la expansión del crédito interno a una tasa promedio anual de 23,8 por ciento. Sin embargo, desde 1998 en adelante, este último se desaceleró debido al freno de la afluencia de capital extranjero y que se expresó como endeudamiento externo de corto plazo de la banca doméstica.

Durante los años 1998-1999 tres factores conspiraron contra la recuperación liderada por los sectores primarios, provocando la peor crisis económica en la historia moderna ecuatoriana: el fenómeno de «El Niño» que causó grandes daños a la agricultura y a la infraestructura; la significativa disminución del precio del petróleo que incrementó los déficit fiscal y externo; y, la crisis financiera internacional que se expresó en la interrupción del financiamiento externo privado. Con ello, se erosionó el manejo cambiario y monetario, lo que a su vez desembocó en una crisis bancaria sin precedentes.

Así, la tasa de crecimiento del PIB disminuyó a un 0,4 por ciento en 1998 y se tornó negativa en 1999 hasta alcanzar un -7,3 por ciento. Como consecuencia de lo anterior, la tasa de desempleo trepó hasta alcanzar un 14,4 por ciento, no obstante el significativo flujo de emigración que desató la crisis.

² Las importaciones de los Estados Unidos aumentaron, en términos reales, a una tasa promedio anual de 10,6 por ciento durante 1991-1997 y las exportaciones ecuatorianas, tradicionales y no tradicionales en un 10,8 por ciento

Los desequilibrios interno y externo, sumados a la interrupción del financiamiento externo, dieron lugar a la sustitución del régimen de bandas por el de flotación administrada debido a las fuertes presiones devaluatorias. El resultado fue una espiral devaluación-inflación que estuvo a punto de convertirse en hiperinflación. El tipo de cambio nominal pasó de un promedio de 2.152 sucres entre 1990-1997 a 5.447 sucres en 1998 y a 11.895 sucres en 1999, mientras la tasa de inflación aumentó de 30,7 por ciento en 1997 a 43,4 por ciento en 1998 y a 60,7 por ciento en 1999.

Las recurrentes devaluaciones fueron una de las causas de la peor crisis bancaria sufrida por el Ecuador. Con la interrupción del financiamiento externo y el shock negativo que la crisis internacional provocó en el mercado de los *commodities*, se rompió la cadena de pagos. Esta situación se exacerbó con las recurrentes devaluaciones, debido a la dolarización del portafolio bancario y generó presiones al alza de las tasas de interés con lo cual se encareció el crédito. Altas tasas de interés y devaluaciones continuas ampliaron la cartera vencida de los bancos, conduciéndolos a la iliquidez e insolvencia.

La devaluación ocurrida en los últimos meses de 1999 antecedió la decisión de dolarizar la economía, tomada por el gobierno ecuatoriano en marzo del 2000. Precisamente el 9 de enero de 2000 se anunció la dolarización de la economía y a partir del 13 de marzo, fecha de la publicación de la ley (Ley 2000 – 4) se comenzó a canjear un dólar de los Estados Unidos de América por 25.000 sucres. Finalmente, sin más movimientos en el tipo de cambio, desde el 9 de enero del año pasado se dejó de utilizar sucres. El PIB per cápita por su parte, registró un crecimiento nulo.

Con la dolarización total, se estabilizó el tipo de cambio y se generó un proceso de convergencia de las tasas de interés e inflación hacia niveles internacionales. Por otro lado, se impuso la disciplina fiscal puesto que ante la imposibilidad de emitir dinero el Gobierno debe financiar sus déficit ya sea con impuestos y/o préstamos externos. Se espera en estas condiciones que el gasto sea de mejor calidad y socialmente eficiente.

El deterioro económico ha afectado a toda la población, especialmente a la de escasos recursos pero también ha arrastrado a la pobreza a quienes tenían expectativas de mejorar sus niveles de vida. La medición reciente de la pobreza, a nivel nacional, según la capacidad de consumo de los hogares, muestra que ésta en 1999 era 1,6 veces superior a la de 1995. La proporción de la población que vive en hogares cuyo consumo es inferior al valor de la línea de pobreza aumentó de un 34 por ciento en 1995 a un 56 por ciento en 1999. La incidencia de la extrema pobreza o indigencia también aumentó significativamente: entre 1995 y 1999, subió de un 11,8 por ciento a un 21 por ciento en todo el país.

Por su parte, la brecha de la pobreza, una medida del déficit de consumo de la población pobre, mostró un aumento del 11,2 por ciento al 21,7 por ciento entre 1995 y 1999; lo que implica que mientras en 1995 el déficit agregado de consumo de la población pobre representaba el 4 por ciento del PIB, en 1999, esta cifra subió al doble.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza

	Incidencia			Brecha				
	1995 (%)	1998 (%)	Oct./98-marzo/99 (%)	Abril/99 sep./99 (%)	1995 (%)	1998 (%)	Oct./98-marzo/99 (%)	Abril/99 Sep./99 (%)
Nacional	33,9	46,4	46,7	55,9	11,2	17,5	17,2	21,7
Urbano	19,0	30,2	31,8	42,0	5,0	9,2	9,5	12,8
Rural	55,6	68,8	68,0	76,6	20,2	29,0	28,1	34,9
Evolución de la extrema pobreza								
Nacional	11,8	16,8	16,0	21,0	3,2	4,8	4,5	6,4
Urbano	4,3	7,0	7,0	9,0	0,9	1,6	1,3	2,0
Rural	22,7	30,2	28,0	38,0	6,4	9,2	9,1	12,9

Fuente: SIISE a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)/Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) varias rondas.

En un contexto de dolarización como el actual, se pierde margen para la administración de la demanda doméstica mediante el uso de políticas macroeconómicas, puesto que no existe necesariamente sincronización entre los ciclos de la economía local con los de la economía norteamericana. Políticas monetarias contractivas en esta última pueden afectar negativamente si la economía ecuatoriana se encontrare en recesión. Por otra parte, la autoridad monetaria pierde la posibilidad de utilizar el tipo de cambio para estimular o proteger la competitividad de la economía frente a sus socios comerciales, sólo le queda recurrir a políticas de reducciones de los costos unitarios en la producción de transables. En tercer lugar, la dolarización total no evita la pérdida generalizada de competitividad, no obstante las medidas reductoras de costos se hayan tomado internamente, si los países vecinos o sus socios comerciales importantes devalúan y, por último, la dolarización total tampoco elimina las posibilidades de crisis bancarias, ante shocks financieros internacionales.

De este modo, si bien la dolarización minimiza a la inflación como uno de los mecanismos de transmisión de las crisis, aumenta la vulnerabilidad frente a choques externos por la vía de ajustes en el sector real de la economía. En tal contexto, la discusión sobre la política social y la función de las transferencias de ingresos cobra especial relevancia, ya sea como mecanismo de compensación social o como un instrumento estructural en la lucha contra la pobreza.

2. Características del Bono Solidario³

Promover la igualdad de oportunidades, mediante la provisión de beneficios a la población vulnerable que queda marginada al acceso de bienes y servicios básicos, constituye el objetivo de un sistema de protección social. Esta es una función de carácter permanente ya que el riesgo de marginación y exclusión está siempre presente, no obstante que pueda aumentar durante las crisis económicas.

³ Véase OIT (2001).

Un sistema de este tipo debe asegurar que la pobreza temporal no se convierta en permanente (lo que implica evitar pérdidas de capital humano y físico), así como garantizar a los pobres e indigentes un nivel básico de consumo junto con asegurar que, al mismo tiempo, sean sujetos de programas y políticas orientadas a cambiar sus condiciones de vida en el largo plazo.

Cuadro 2. Gasto social del gobierno central del Ecuador

Sector	1999	2000	1999	2000	1999	2000
	(Millones de dólares de los EE.UU.)		Porcentaje del PIB		Porcentaje del total	
Educación	360,2	292,1	2,6	2,1	51,0	45,2
Bienestar Social	68,7	78,0	0,5	0,6	9,7	12,1
Trabajo	2,7	3,4	0,0	0,0	0,4	0,5
Salud	102,4	109,4	0,7	0,8	14,5	16,9
Vivienda	7,9	35,4	0,1	0,3	1,1	5,5
Bono Solidario	163,8	127,6	1,2	0,9	23,2	19,8
Total	705,7	645,9	5,1	4,7	100	100

Fuente: Ministerio de Economía – UNICEF.

El Programa Bono Solidario se financia con recursos fiscales del presupuesto del Estado. El costo anual fue de 163,8 millones de dólares de los Estados Unidos en 1999, equivalente a 1,2 por ciento del PIB de ese año. En el año 2000, la importancia del Bono respecto del PIB disminuyó a un 0,9 por ciento. Pese a ello, sigue constituyendo el segundo ítem en importancia en el gasto social del gobierno central.

2.1 Beneficiarios y beneficios

El programa se inició simultáneamente en todo el país en septiembre de 1998 sin fecha de término. El objetivo del diseño original del Bono Solidario consistió en sustituir subsidios generalizados a los precios de la electricidad, gas de uso doméstico y gasolina por un subsidio monetario directo a la población pobre.

Actualmente, el programa cubre a 1.335.048 beneficiarios de los cuales, el 80,7 por ciento son madres, 18,7 por ciento ancianos y 0,6 por ciento discapacitados. El total de beneficiarios equivale a aproximadamente 1.150.000 hogares, que a su vez representan cerca de un 45 por ciento de los hogares del Ecuador.

Cuadro 3. Beneficiarios y montos del Bono Solidario

Beneficiarios	Beneficio mensual (en dólares de los EE.UU., enero 2001)	Beneficiarios (número de personas)
Grupo I Madres con ingresos familiares menores a S/ 1 millón (equivale a 40 dólares de los EE.UU. mensuales) que no tengan ingreso fijo y tengan por lo menos un hijo menor de 18 años, siempre que ni ellas ni sus cónyuges, si lo tuvieran, perciban salario fijo, ni estén afiliados al IESS.	11,5	1.077.540
Grupo II Personas de la tercera edad (mayores de 65 años de edad), hombres o mujeres cuyos ingresos familiares sean menores a S/ 1 millón (equivale a 40 dólares de los EE.UU.) y no tienen un salario fijo	7,0	249.585
Grupo III Discapacitados entre 18 – 65 años de edad con grado de discapacidad de 70 por ciento o más. Este grupo de población fue incorporado desde abril de 1999.	7,0	7.923

Fuente: BANRED, agosto del 2000.

El programa se inició con una transferencia de 15,1 dólares de los Estados Unidos mensuales (equivalente a un 43,7 por ciento de la línea de pobreza) a cada madre beneficiaria y de 7,6 dólares de los Estados Unidos mensuales (un 22 por ciento de la línea de pobreza) a cada anciano beneficiario. El beneficio no se corrige automáticamente por inflación, no obstante que varios incrementos nominales fueron decretados posteriormente para compensar la pérdida del poder adquisitivo, como se observa en el Cuadro 4.

Estos incrementos no han sido suficientes para conservar el valor de la transferencia en dólares. En efecto, a inicios del 2001 las madres recibían 11,5 dólares de los Estados Unidos mensuales, en tanto que los ancianos y los discapacitados recibían 7,0 dólares de los Estados Unidos es decir, un 24 por ciento y un 8 por ciento menos que al inicio del programa, respectivamente.

Respecto del poder de compra de la transferencia, en sures constantes, se observa que el aumento de abril de 1999 mejoró la capacidad adquisitiva de las transferencias respecto a los niveles correspondientes al inicio del programa. La posterior aceleración de la inflación determinó un drástico deterioro del valor real de las transferencias, las cuales, con el segundo incremento realizado en junio de 2000, permitió nuevamente su recuperación.

A comienzos del año 2001, se observó que mientras las transferencias para ancianos y discapacitados presentaron un nivel real ligeramente superior al del inicio del programa, un 2,2 por ciento, del monto percibido por las madres beneficiarias registró un deterioro de un 16,1 por ciento. Esta evolución parece responder a la necesidad de ajustar el gasto total puesto que se trata del grupo más numeroso al tiempo que se incorporaron nuevos beneficiarios, considerados en el Grupo III.

Cuadro 4. Valor de las transferencias del Bono Solidario

Suces corrientes mensuales				
	Octubre 1998	Abril 1999	Junio 2000	Enero 2001
Madres	100.000	150.000	262.500	287.500
Ancianos	50.000	75.000	150.000	175.000
Discapacitados		75.000	150.000	175.000
Suces constantes mensuales (en S de enero de 1999)				
Madres	100.000	121973	102.060	90.355
Ancianos	50.000	60.987	58.320	54.999
Discapacitados		60.987	58.320	54.999
Dólares de los Estados Unidos corrientes mensuales				
	Octubre 1998	Abril 1999	Junio 2000	Enero 2001
Madres	15,10	16,00	10,50	11,50
Ancianos	7,60	8,00	6,00	7,00
Discapacitados		8,00	6,00	7,00

Fuente: SIISE y elaboración propia valores constantes.

2.2 Marco institucional y operativo

El marco institucional del programa ha tenido varios cambios. Fue diseñado y puesto en marcha por el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Luego estuvo a cargo del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Recientemente, en junio de 2000, el programa fue transferido legalmente al Ministerio de Bienestar Social, no obstante que el CONAM continúa proporcionando apoyo técnico al programa.

El pago a los beneficiarios es inmediato, a través de la red bancaria nacional, BANRED. Estos pueden cobrar la transferencia en cualquier agencia bancaria en cualquier lugar del país. El costo del servicio proporcionado por el sistema bancario es de 0,38 dólares de los Estados Unidos por transacción, de los cuales 0,25 dólares de los Estados Unidos se destinan a los bancos privados y 0,13 dólares de los Estados Unidos a BANRED. El costo anual de este servicio, con el número actual de beneficiarios registrados en BANRED, alcanza los 6,1 millones de dólares. Por otro lado, el costo del personal administrativo encargado del programa es de aproximadamente 100.000 dólares de los Estados Unidos anuales; es decir, el costo administrativo representa aproximadamente el 4 por ciento del valor total de las transferencias a los beneficiarios.

La capacidad de respuesta del programa a la crisis es inmediata en términos de la rapidez en que los beneficios o la ampliación de los mismos pueden llegar a los actuales beneficiarios. No obstante, en términos de ampliar su cobertura el programa ha sido inflexible. Cualquier inclusión de nuevos beneficiarios ha implicado la exclusión de beneficiarios actuales que no son elegibles según controles indirectos como el consumo de electricidad, tenencia de vehículo y afiliación a la seguridad social.

2.3 La focalización del programa

La focalización operó a través de un mecanismo de autoselección ya que las personas que se consideraban candidatos llenaron una autodeclaración juramentada en las iglesias católicas y evangélicas, sin que ello implicara que debían ser miembros de dichas iglesias, con datos personales y socioeconómicos del beneficiario. Las iglesias no realizaron control de calidad de la información y esta información fue traspasada a BANRED. Sin embargo, la base de datos digitada tampoco tuvo un buen control de calidad, por lo que presenta inconsistencias significativas. Posteriormente, esta base de datos se cruzó con las del seguro social, de las empresas eléctricas, de los bancos y de la Dirección de Tránsito, a fin de excluir a personas que tenían trabajo estable, consumían electricidad más allá de un determinado nivel, tenían créditos o eran garantes, o tenían vehículo.

Existen varios conceptos para evaluar la eficiencia de la focalización tales como el error de inclusión, error de exclusión, subcobertura y filtración (Grosh, 1992). Estos comparan la pertenencia o no de un individuo a un determinado programa con su elegibilidad o no al mismo. Estos conceptos fueron calculados por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), utilizando los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 1998-1999 (ECV), y se determinó la población elegible de acuerdo con los criterios que establece la ley.

El Cuadro 5 muestra la existencia de un error de exclusión de 17,9 por ciento y un error de inclusión de 33,4 por ciento. Asimismo, evidencia subcobertura de un 48,1 por ciento y filtración de un 63,4 por ciento. Es decir, que cerca de una de cada dos personas elegibles no reciben el beneficio, en tanto que seis de cada 10 individuos que reciben el Bono son no elegibles.

La magnitud de los errores reportados es, sin duda, significativa, lo cual indica que ganancias en eficiencia pueden obtenerse si se enfrentan los problemas que afectan la focalización del beneficio. Sin embargo, el criterio que se utilice para definir la eficiencia del Programa no es una cuestión menor. En efecto, si adopta el criterio de eficiencia en la focalización según pobreza de consumo⁴, los resultados que se obtienen varían notoriamente respecto del criterio de elegibilidad según ingreso familiar. Así el error de exclusión pasa a ser de un 21,2 por ciento y el de inclusión un 18,3 por ciento. Por su parte, la subcobertura alcanza un 38,1 por ciento y la filtración un 34,6 por ciento.

No obstante los problemas de focalización señalados, las transferencias provenientes del Bono Solidario representan el 10 por ciento de los ingresos totales del quinto más pobre de los hogares ecuatorianos y solo el 0,1 por ciento de los ingresos totales del quinto más rico. Este resultado enfatiza la importancia de este programa como mecanismo redistributivo, aunque no puede ser visto directamente como un indicador del impacto del Bono sobre la pobreza o la distribución del ingreso. Esto asumiría que los beneficiarios del Bono no alteran su comportamiento socioeconómico en respuesta a la transferencia monetaria.

⁴ El criterio de pobreza según consumo implica que se definen las líneas de pobreza según el consumo calórico alimenticio de los hogares.

Cuadro 5. Eficiencia de focalización según elegibilidad

En porcentajes	Elegibles	No elegibles	Total
Reciben el Bono	19,30	33,40	52,70
No reciben el Bono	17,90	29,50	47,30
Total	37,20	62,90	100
En número de personas	Elegibles	No elegibles	Total
Reciben el Bono	488.926	846.121	1.335.048
No reciben el Bono	453.460	747.323	1.198.250
Total	942.387	1.593.444	2.533.298
Errores			
Error de inclusión (% total)			33,4
Error de exclusión (% total)			17,9
Error de subcobertura (% elegibles)			48,1
Error de filtración (% reciben bono)			63,4

Fuente: SIISE sobre la base de INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999.

Cuadro 6. Beneficiarios del Bono Solidario (según condición de pobreza)

	Ancianos	Madres	Total
Indigentes	33.728	214.571	248.299
Pobres no indigentes	71.633	407.455	479.089
No pobres	78.735	306.620	385.355
Total	184.097	928.646	1.112.743
En porcentaje			
Indigentes	18,3	23,1	22,3
Pobres no indigentes	38,9	43,9	43,1
No pobres	42,8	33	34,6
Total	100	100	100

Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999.

Cuadro 7. Importancia relativa en los ingresos del hogar

Quintiles de pobreza según el ingreso per cápita	Ingreso laboral (porcentaje)	Bono Solidario (porcentaje)	Otros (porcentaje)	Total (porcentaje)
20 % más pobre	65,3	9,9	24,7	100
Segundo quintil	78,4	5,2	16,3	100
Tercer quintil	82,1	2,9	15,1	100
Cuarto quintil	84,4	1,1	14,6	100
20 % más rico	80,7	0,1	19,2	100
Total	80,7	1,6	17,7	100

Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999.

En efecto, para evaluar el impacto del programa sobre la eficiencia económica, se requiere identificar sus efectos sobre la búsqueda de empleo o el número de horas trabajadas. Adicionalmente, el Bono puede reducir las transferencias privadas (de amigos, familiares u otros) que recibían las personas antes de ser beneficiarias. Finalmente, al utilizarse como criterio de rechazo al programa la afiliación al seguro social, algunos beneficiarios actuales o potenciales podrían evitar incorporarse a éste.

Finalmente, también existe *sesgo urbano* debido, principalmente, a la concentración de sucursales bancarias en las ciudades así como la carencia de documentos de identificación de la población rural. Derivado de lo anterior, se verifican altos costos de transacción para los beneficiarios de estas zonas. Es por ello que, en el último tiempo, se ha buscado reducir los tiempos de espera para el cobro del beneficio mediante la implementación de un calendario de pago.

3. Criterios para una propuesta de rediseño del Bono Solidario⁵

Un programa concebido inicialmente transitorio, ha tendido a derivar en permanente debido a las insuficiencias del instrumental disponible para enfrentar situaciones de cesantía y para proporcionar beneficios monetarios a jubilados de familias pobres. Lo anterior implica que las soluciones óptimas a implementar en el mediano plazo, consisten, por una parte, en la consolidación de sistema de protección a los trabajadores cesantes, básicamente aplicable a los asalariados, que garantice beneficios monetarios relevantes ante tal evento y que promueva su reincorporación al mercado de trabajo. En segundo término contar con un mecanismo eficiente de transferencias monetarias que optimice la focalización en grupos objetivos pobres y que minimice comportamientos no deseados y finalmente un sistema previsional que garantice ingresos a quienes culminan su vida laboral.

La cobertura del beneficio, que alcanza aproximadamente a un 44 por ciento de los hogares del Ecuador y que además constituye la partida más importante del gasto destinado a protección social, junto con los sesgos de subcobertura y de filtración identificados, tiende a rigidizar y generar evidentes ineficiencias en el manejo del presupuesto público en materia de protección social. Más aún, los antecedentes indican que dicho programa no tiene como

⁵ Naturalmente que se trata de un ejercicio preliminar del autor y por lo tanto no corresponde necesariamente a la opinión del Gobierno.

contrapartida un impacto significativo en la solución de los problemas de pobreza⁶, y no existe evidencia de que induzca comportamientos orientados a la reinserción productiva de la población beneficiaria.

En consecuencia, el objetivo de la propuesta apunta, en el corto plazo, a mejorar la capacidad de respuesta ante el deterioro de las condiciones de vida de la población y a su vez se orienta a incorporar mecanismos que promuevan el cambio en las condiciones actuales, por la vía de inducir la reinserción laboral de un segmento significativo de los actuales beneficiarios al mercado de trabajo. Así, se busca que este programa de transferencias monetarias sea complementario con otros destinados a reducir la pobreza crónica, en el entendido que no se puede pretender superarla sólo con transferencias monetarias; ni aún en el caso en que esté bien focalizado. En el mediano plazo, una solución efectiva y completa requiere modernizar las instituciones de la seguridad social.

3.1 Mejorar la focalización

Tres son los aspectos prioritarios a considerar para lograr una mejor focalización del Bono Solidario.

3.1.1 Información actualizada y de cobertura amplia

En la actualidad existe la necesidad de contar con un sistema integrado que proporcione información actualizada sobre las características de potenciales beneficiarios de programas sociales. Como respuesta está en desarrollo un sistema uniforme de caracterización socioeconómica que considera una reorientación de la focalización geográfica desde el nivel cantonal al parroquial, y que se basa en un método censal, comenzando por los cantones más pobres. A su vez, el sistema incluye el diseño de un índice de bienestar social sobre la base de una *ficha de caracterización económica*, basados en las experiencias del Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales (SISBEN) colombiano y la Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS) chilena, destinada a implementar un sistema de identificación individual de beneficiarios de programas sociales.

En consecuencia, se propone que, no obstante que disponer de este nuevo instrumental mejorará la eficiencia del conjunto de las políticas de protección social, se estima necesario incorporar en la ficha de caracterización económica mencionada, otras variables que permitan identificar la situación coyuntural sobre ingresos y empleo.

Si bien la implementación de la ficha de caracterización económica no constituye un mecanismo de focalización en sí mismo, en todo caso es una fuente de información importante para mejorar la eficiencia. Por su intermedio sería posible establecer un procedimiento más ágil y menos costoso que el centrado en un censo a hogares en zonas pobres, si se opera sobre la base de las inscripciones de beneficiarios (como con el Bono Solidario). Para controlar la confiabilidad de la información, sería posible efectuar controles sobre la base de visitas a una muestra de hogares seleccionados de forma aleatoria.

3.1.2 Corregir errores de filtración de cobertura

Se precisa operar sobre la base de una depuración permanente de la Base de Datos de los beneficiarios actuales, no obstante que a mediano plazo puedan incorporarse nuevos mecanismos de recalificación de la elegibilidad de los beneficiarios, como los ya señalados. Este proceso de depuración también será útil para la aplicación de otros beneficios sociales.

⁶ Según Parandekar (1999) la incidencia del Bono en la reducción de la pobreza es de un punto porcentual.

En la práctica esta función ya la realiza mensualmente BANRED puesto que requiere mantener un firme control para evitar duplicaciones de pago. Al mismo tiempo realiza un control sobre los Bonos pagados por cada banco con el fin de efectuar los desembolsos correspondientes.

Por otra parte, parece razonable invertir en un mayor desarrollo de interconexión de base de datos del Bono Solidario con la totalidad de las instituciones bancarias, con empresas que proporcionan servicios de energía a los hogares e instituciones de seguridad social que entregan beneficios previsionales. Por esta vía se busca mantener información en línea y coordinar, a través de BANRED, que todas las instituciones que participen en la red mantengan actualizados los códigos de excepción; o las razones por las cuales una persona deja de ser beneficiaria.

En este mismo sentido sería necesario incluir un campo de excepción adicional para efectos de reliquidación del beneficio, por ejemplo en todos aquellos casos en que el hijo supera la edad de 18 años o bien la madre supera la edad de 65 y debe ser trasladada al segundo nivel de beneficio; o de exoneración de uno o varios criterios de depuración en casos especiales que lo ameriten; por ejemplo, cuando se trata de una madre con hijo discapacitado.

3.1.3 Inclusión de los pobres e indigentes de áreas rurales

El Programa del Bono tiene un alto grado de sobre cobertura urbana y al mismo tiempo no atiende a una parte importante de la población elegible de las zonas rurales⁷. Al respecto, la alternativa ya establecida que considera el pago acumulado por cuatro meses para facilitar el cobro por parte de los beneficiarios apunta en la dirección de reducir costos de transacción y mejorar así el acceso al programa de la población rural dispersa. Sin embargo, esta es una solución parcial ya que le quita oportunidad al beneficio al diferir su pago en el tiempo. Una alternativa a considerar es la de implementar un sistema de pagos en sitios alejados por la vía de bancos móviles conectados en línea con la red de atención.

Finalmente, con el objetivo de controlar adecuadamente el otorgamiento del beneficio se debería establecer reglamentariamente la entrega de un comprobante de pago al beneficiario con el fin de evitar descuentos y otras prácticas indebidas al momento de su cobro.

3.2 Relacionar la transferencia con otros programas complementarios

Una segunda dimensión de cambios al diseño del Bono Solidario, busca relacionar la provisión de transferencias monetarias a los beneficiarios con servicios de protección social destinados tanto a la conservación y desarrollo del capital humano de los hijos, apoyar la reinserción laboral del segmento activo de los actuales beneficiarios ya sea para el trabajo dependiente o por cuenta propia y asegurar ingresos a los inactivos.

La eficiencia de la focalización del Bono Solidario también puede medirse mediante la comparación de la distribución, por quintiles de consumo per cápita, de los beneficiarios del programa con las distribuciones de los beneficiarios de otros programas sociales.

Las cifras muestran que un 50 por ciento de los beneficiarios del Bono Solidario pertenece al 40 por ciento más pobre de la población y que el 8 por ciento corresponde al 20 por ciento más rico. No obstante, existen otros programas sociales como el Desayuno Escolar

⁷ Los beneficiarios del Programa representan un 41 por ciento y un 59 por ciento de la población de referencia (madres con hijos menores de 18 años y ancianos mayores de 65 años) en los ámbitos rural y urbano, respectivamente.

Gratuito, el Seguro Social Campesino y la Educación Fiscal Primaria que presentan una mejor focalización en la población pobre, de modo que su vinculación con éstos facilitaría avanzar hacia el objetivo de mejorar su focalización.

Las propuestas que se desarrollan a continuación están orientadas a proporcionar beneficios monetarios para enfrentar las carencias del corto plazo, compatibilizando el Programa con una estrategia de mediano plazo, que busca el cambio de las condiciones de pobreza que caracteriza a los actuales beneficiarios.

Cuadro 8. Distribución de beneficiarios de programas sociales
(según quintiles de consumo per cápita, en porcentajes)

Quintiles	Bono Solidario	Desayuno gratuito		Seguro social	
		Escolar	Preescolar	Campesino	General
20% más pobre	23,3	49,1	41,2	40,3	5,0
2 Quintil	26,5	26,6	29,0	29,0	10,9
3 Quintil	23,0	13,7	16,3	13,6	19,0
4 Quintil	19,2	7,6	8,1	13,8	26,7
20 % más rico	7,9	3,0	5,4	3,3	38,4
País	100	100	100	100	100

Quintiles	Atención de salud			Educación fiscal	
	Primaria	Secundaria	Universitaria	Todas	
20 % más pobre	19,7	36,7	15,0	5,9	27,4
2 Quintil	25,6	29,6	26,5	12,6	27,2
3 Quintil	20,8	17,3	27,1	21,0	20,6
4 Quintil	20,8	11,6	22,8	31,7	16,7
20% más rico	13,1	4,9	8,6	28,8	8,1
País	100	100	100	100	100

Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999.

3.2.1 Bono Solidario y salud y cuidado infantil

Para el cobro del beneficio, se establecería como requisito adicional el que los beneficiarios del Grupo I (madres con hijos) acrediten que los hijos menores de seis años están siendo atendidos por los programas de cuidado infantil (en cualesquiera de los servicios que éstos proporcionan: cuidado diario, alimentación, atención de salud, desarrollo psicosocial, educación preescolar y recreación) ya sea a través de los programas: Operación Rescate Infantil (ORI), Programa de Desarrollo Infantil (PDI) del IINFA, Programa Nacional de Educación Preescolar Alternativa (PRONEPE) que brinda educación preescolar a niños de 4 a 6 años u otros de naturaleza similar, que operen en la parroquia que corresponda al domicilio del beneficiario. Por esta vía, tales programas, que en la actualidad registran errores de exclusión significativos (elegibles que no perciben los beneficios), podrán mejorar su grado de efectividad al contar con una demanda continua y efectiva.

3.2.2 Bono Solidario y educación

Si se trata de hijos mayores de 6 años, estos beneficiarios deberán acreditar la asistencia de sus hijos a clases ya sea mediante una notificación emitida por el establecimiento educacional o bien por quienes administren los programas de Colación Escolar o Almuerzo Escolar u otros de naturaleza similar, que operen en la parroquia que corresponda al domicilio del beneficiario. Cabe notar que la implementación de una medida como la señalada es complementaria con los objetivos del programa de Niños Trabajadores: proyecto del INNFA destinado a incrementar la asistencia de niños entre 7 y 15 años que trabajan y no estudian por la vía de becas escolares.

3.2.3 Bono Solidario y capacitación para el trabajo

Algo más de un 80 por ciento de los actuales beneficiarios del Bono Solidario corresponde a madres con hijos de hogares indigentes o pobres. Para este segmento de la población se propone ofrecer servicios de capacitación para el trabajo, ya sea de tipo dependiente o por cuenta propia con el objetivo de favorecer su reinserción laboral. Es necesario tener en cuenta que se trata de grupos que presentan mayores problemas para insertarse en el mercado laboral ya que convergen una serie de factores como deficiencias en la educación básica, deficiencias en habilidades laborales básicas, cargas domésticas y familiares.

Cuadro 9. Beneficiarias por niveles educacionales

Niveles educacionales	Total (porcentaje)
Hasta primario	67,5
Secundario	27,2
Superior	5,3
Total	100

Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Un programa como el señalado está orientado a aumentar la empleabilidad de las mujeres y apoyar su inserción laboral, mejorar sus capacidades técnicas para el emprendimiento empresarial y, de este modo, reducir el número de hogares en situación de pobreza.

De la información presentada en el cuadro siguiente es posible distinguir subgrupos con características diferentes. Un primer grupo es el de las mujeres desempleadas e inactivas (40,9 por ciento), un segundo grupo que se desempeña como asalariada (9,4 por ciento), otro por cuenta propia (24,8 por ciento) y un cuarto grupo como empleo doméstico y no remunerado (23,5 por ciento).

Atendiendo a las características señaladas, es posible adelantar que el tipo de servicios adecuado en materia de capacitación deberá considerar desde información sobre vacantes disponibles (estos servicios se encuentran muy poco desarrollados en el Ecuador), información junto con capacitación laboral para el trabajo asalariado y, finalmente, capacitación para el desarrollo de actividades productivas (microempresas o actividades por cuenta propia).

Cuadro 10. Beneficiarias por categorías ocupacionales

Categorías ocupacionales	Total (en porcentaje)
Inactivos y desempleados	40,9
Asalariados	6,0
Patronos	1,4
Cuenta propia	24,8
Trabajadores no remunerados	18,8
Jornaleros	3,4
Empleado(a) doméstico	4,7
Total	100

Fuente: INEC. Encuesta de Condiciones de Vida, cuarta ronda, 1999.
Elaboración: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE.

Se propone estructurar un Programa como el señalado sobre la base de *Programas Modulares de Capacitación para el Trabajo* que se oriente a:

- *Nivel I (General): nivelación de competencias básicas.* Por su intermedio se buscará complementar conocimientos básicos para quienes registran escolaridad incompleta ya sea en los niveles primario y secundario.
- *Nivel II (Específico): trabajo dependiente.* Por su intermedio se buscará complementar conocimientos y desarrollar habilidades técnicas de competencia general para quienes ya desempeñan una actividad dependiente. Además, este módulo de capacitación deberá incluir el desarrollo de técnicas adecuadas para la búsqueda de empleo, tales como preparación de antecedentes personales para entrevistas con potenciales empleadores.
- *Nivel II (Específico): trabajo independiente o de microempresas.* Por su intermedio se buscará complementar conocimientos para desarrollar habilidades técnicas, de gestión y de acceso a mercados en el caso de grupos de beneficiarias que se dedican a una actividad de servicios o de producción de bienes para su comercialización directa u otras modalidades.
- *Se propone considerar los siguientes tipos de requisitos y beneficios*
- La inscripción y permanencia en cualesquiera de los programas señalados sería voluntaria y gratuita para las beneficiarias del Bono Solidario. Cada beneficiaria del Bono Solidario tendría derecho a un aumento en el monto del Bono que ya perciben por el equivalente a 10 dólares de los Estados Unidos adicionales, más un cupón de capacitación equivalente a 10 dólares de los Estados Unidos. Cada beneficiaria tendrá derecho a inscribirse individualmente en el Programa de su preferencia o bien podría agruparse para efectos de cursar los contenidos del Programa Nivel II, específico para el trabajo independiente o de microempresas.
- Este Programa tendría un cupo limitado anual equivalente al 10 por ciento de las beneficiarias del Grupo I, lo que equivale a alrededor de 107.738 personas al año, actualmente. El Ministerio de Bienestar Social definiría cada año el número total de cupos en función de las disponibilidades de recursos. Sobre la base de las inscripciones se

distribuirían los cupones de capacitación por tipos de programas y se procedería a identificar la demanda anual de capacitación.

- La oferta de servicios de capacitación sería implementada por entidades de capacitación que se inscriban para tal efecto en el Ministerio de Bienestar Social, y que presenten uno o más de los programas anteriormente considerados junto con acreditar infraestructura física y recursos humanos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Tales entidades llevarían actualizado un registro de beneficiarias, acreditando asistencia y rendimiento, y podrían liquidar los Cupones de Capacitación en cualesquiera de los Bancos autorizados para el pago del Bono. En este caso, el propio Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), con su programa de Capacitación Popular podría ser un de los participantes.
- Los beneficiarios tendrían derecho a percibir los beneficios señalados siempre que acreditaran su asistencia a los programas, pudiendo incorporarse tanto al Nivel I y secuencialmente a uno de los programas del Nivel II. Un nivel de inasistencia inferior al 80 por ciento así como un rendimiento inferior a los determinados por los organismos capacitadores derivaría en la exclusión del Programa así como de los beneficios monetarios adicionales.
- Para el caso del Programa Nivel II, Específico para el trabajo independiente o de microempresas, las beneficiarias podrían agruparse y disponer de este modo de un Fondo de Cupones de Capacitación.

3.2.4 Bono Solidario y Microcrédito

El Programa del Bono Solidario se ha concebido como un subsidio directo a la pobreza. En la ausencia de un componente que les permita a las familias pobres desarrollar o fortalecer iniciativas de generación de ingresos, este Programa sólo se constituye en un apoyo transitorio sin posibilidades de mejoramiento de la condición socioeconómica de los beneficiarios.

Adicionalmente a las 3 líneas de rediseño del Bono Solidario (cuidado infantil, educación y capacitación para el trabajo), es posible desarrollar un programa de soporte a estas medidas mediante un Cupón de Microcrédito adicional, dirigido al apoyo de iniciativas productivas de generación de ingresos.

La implementación de un cupón adicional está basada en los principios siguientes:

- El reconocimiento de que, en el contexto de la crisis presente, las actividades de generación de ingresos de las mujeres beneficiarias constituyen un importante factor en la atenuación de sus efectos. Dichas iniciativas se constituyen dentro del nivel de subsistencia en el sector de la microempresa. Este nivel se caracteriza por el desarrollo de actividades económicas informales básicas, donde resulta difícil obtener márgenes indispensables para mantener, al menos, el capital y donde la mano de obra está caracterizada por muy bajos niveles de instrucción y escasa calificación técnica.
- Apoyo a las microempresas y trabajos por cuenta propia, ya emprendidos por las beneficiarias. A pesar de sus restricciones, tales iniciativas permitirían dinamizar en parte las microeconomías locales y, mediante el acceso a programas de promoción financieros y no financieros, mejorar sus condiciones de competitividad y facilitar la articulación de las actividades económicas más exitosas con otras economías locales.
- La investigación empírica de necesidades para el desarrollo empresarial entre los propios microempresarios muestra, sin distinción de región o país, que la primera necesidad de apoyo requerida por el empresario es el acceso a crédito, incluso en el

caso, que no es el del Ecuador, de la existencia de una oferta de servicios microfinancieros amplia y diferenciada. Esta necesidad percibida suele ser mucho más intensa que la de capacitación y asistencia técnica, cuya demanda aparece sólo cuando hay un piso mínimo de experiencia empresarial y de educación.

3.2.5 Operación del Bono de Microcrédito

Las mujeres que optaran por este Cupón de Microcrédito tendrán derecho a un Bono adicional de 10 dólares de los Estados Unidos con el fin de aplicarlo a la creación de un Fondo de Garantía destinado a proporcionar créditos a grupos de beneficiarias microempresarias del Bono Solidario, canalizados por la banca de segundo piso Corporación Nacional Financiera (CFN), Banco de Fomento, etc.). Este Fondo se mantendría como tal durante la vigencia del préstamo y podría ser incrementado por mecanismos de ahorro voluntarios.

De acuerdo con la composición de la cartera de beneficiados del Bono Solidario, el 24,8 por ciento son mujeres con pequeños negocios (trabajo por cuenta propia), las que probablemente estarían dispuestas a iniciar o potenciar sus actividades productivas. Esto significaría contar con una cartera potencial de 267.191 mujeres para el Programa de Microcréditos.

3.2.6 Diseño operativo del programa

- Identificación de la población de beneficiarios potenciales
- Mediante la incorporación de variables sobre empleo e ingresos en la ficha socioeconómica para fines de focalización del Bono Solidario, sería posible identificar la población beneficiaria potencial.
- Intermediación del crédito y organización de los beneficiarios
- Las instituciones de microfinanzas reconocidas y registradas en la Red de Instituciones Operadoras de Microcréditos, podrán acceder a la base de datos de BANRED, para identificar por zonas, cantones y comunidades a los potenciales beneficiarios y establecer áreas de operaciones y procedimientos para la localización espacial de los programas de bancos comunales y/o grupos de beneficiarios.
- Sobre la base del registro de las beneficiarias que opten por iniciar o desarrollar sus negocios se determinará el Fondo de Microcrédito, durante 12 meses y por única vez. Este se distribuiría entre todas las instituciones intermediadoras en proporción directa con la cartera de grupos de beneficiarias que acrediten.
- Las instituciones deberían llevar un registro actualizado de los grupos organizados para fines productivos y disponer de una unidad especializada para la intermediación de este Fondo. Estas proporcionarían crédito para el desarrollo de iniciativas de negocios a los grupos y podrían cobrar a sus clientes una comisión por el servicio otorgado.
- Cada institución tiene la obligación de mantener en términos reales en el tiempo, la porción del Fondo que intermedie y en caso contrario, responderá con su patrimonio. Los préstamos otorgados que superen el monto del Fondo de Microcrédito asignado a cada institución serán de su propia responsabilidad y riesgo.
- Prestación concurrente de servicios de desarrollo empresarial

- Las diversas experiencias asumidas tanto por la OIT como otros organismos de cooperación en el desarrollo de las micro y pequeña empresa, muestran que programas exclusivamente orientados a proporcionar apoyo financiero son insuficientes para lograr mejoras sustantivas en la productividad, competitividad y posicionamiento de las empresas. Los llamados servicios de desarrollo empresarial (no financieros) han demostrado su efectividad cuando son orientados adecuadamente tomando en consideración el conjunto de las necesidades de las microempresas. Para el caso de las beneficiarias del Bono, este tipo de servicios podría ser alcanzado a través de la modalidad de Bono Solidario Suplementario de Capacitación Laboral o en los Bonos de Capacitación de la CFN.

3.3 Estimaciones de costos de las medidas propuestas

3.3.1 Costos por focalización óptima

Teniendo en cuenta la presencia de sesgos en la selección de los beneficiarios es posible estimar dos efectos derivados una focalización óptima del beneficio: en el costo directo y en la cobertura de beneficiarios. El ejercicio consiste en eliminar los errores de filtración (no elegibles que reciben el bono) y de subcobertura (elegibles que no reciben el beneficio).

Se asume que la distribución de los beneficiarios es idéntica en el caso de quienes son elegibles pero no reciben el bono, en cambio para los no elegibles pero que reciben el beneficio se ha estimado que se trata de perceptores del Grupo I y que, por tanto, se benefician en la actualidad con el monto mayor. Este es sólo un supuesto operativo y asume que la mayor probabilidad de filtración se verifica en el grupo más numeroso que percibe un nivel de beneficio mayor.

Cuadro 11. Efectos en costos y cobertura de la focalización

Costos (en dólares de los EE.UU.)	Actuales	Con focalización	Variación (%)	
Costo por elegibles que reciben el bono	62.376.264	120.227.826		
Error de inclusión: no elegibles que reciben el bono	116.764.767	0		
Costo total	179.141.031	120.227.826		-32,9
Error de exclusión: elegibles que no reciben el bono	57.851.561	0		
Cobertura (núm. de personas)	Actual	Con focalización	Variación (%)	
Elegibles que reciben el bono	488.926	942.387	92,7	100
Error de filtración: no elegibles que reciben el bono	846.121	0	0,0	0,0
Total que reciben el bono	1.335.048	942.387	-29,4	100

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 11 representa la situación objetivo con focalización óptima, en la que se han eliminado los errores preexistentes de inclusión y de exclusión. Así se obtiene que el costo anual total del Programa se reduciría en un 32,9 por ciento lo cual es consistente con las características de los sesgos identificados, ya que en la actualidad el error de inclusión (o el número de no elegibles que reciben el bono) es mayor que el de exclusión (o el número de elegibles que no reciben el beneficio). Al corregirse esta situación, se generaría ahorro de

costos, puesto que la cobertura de beneficiarios que cumplen con las condiciones de elegibilidad del Programa disminuiría en un 29,4 por ciento respecto del nivel actual.

Cabe considerar que los costos estimados por este concepto se materializarían en directa correspondencia con los arreglos que se implementarían en materia de una mejor administración del Programa y focalización.

3.3.2 Costos por cambios en administración

Se ha estimado el costo de los siguientes ítem como porcentaje del beneficio pagado: a) depuración base de datos e interconexión: 0,3 por ciento; b) incorporación de campos adicionales: 0,1 por ciento; bancos móviles para zonas rurales: 0,91 por ciento el que se aplica sobre la cobertura de beneficiarios rurales.

Los resultados muestran que el conjunto de las medidas propuestas tendrían un costo adicional anual de 2.415.263 dólares de los Estados Unidos, lo que equivale a un incremento de un 37,1 por ciento respecto de la situación actual. Obviamente, dichos resultados habrán de ser contrastados con la eficacia que se obtenga en avanzar hacia una mayor focalización del beneficio.

3.3.3 Costos por capacitación laboral y aumento del Bono Solidario

Se estima, considerando evidencia OIT, un costo de 20 dólares de los Estados Unidos por sesión en cursos de seis sesiones, lo que deriva en un costo de 180 dólares de los Estados Unidos por persona capacitada al año, si se considera el aumento en la transferencia monetaria a los capacitados de 10 dólares de los Estados Unidos mensuales por un período de seis meses. En tal caso, el costo total de la capacitación al año sería de 20,8 millones de dólares de los Estados Unidos.

La estimación realizada indica que un programa de estas características implicaría un costo anual de 19,4 millones de dólares de los Estados Unidos. Es importante destacar que si bien se trata de una iniciativa que busca habilitar a los beneficiarios para generar ingresos en futuras actividades productivas, también su operación tendría efectos positivos indirectos sobre la focalización, puesto que por su intermedio será posible contrastar información respecto de la vigencia o no de condiciones de elegibilidad de los propios participantes así como de su grupo familiar.

3.3.4 Costos por Bono de Microcrédito

Para efectos de estimar el costo de la implementación del Bono de Microcrédito se han establecido los siguientes supuestos: a) que el costo directo se aplica sobre un total de 267.191 beneficiarias actuales y por única vez, b) que el monto del Bono para microcrédito sería de 10 dólares de los Estados Unidos por beneficiaria.

Cuadro 12. Efectos en costos de medidas administrativas

Componentes	Situación actual	Situación propuesta	Dólares de los EE.UU.	Variación (%)
Costo de administración	6.508.170	8.923.433	2.415.263	37,1
Pagos del beneficio	6.508.170	6.508.170		
Depuración e interconexión	0	591165		
Campos adicionales	0	197.055		
Bancos móviles	0	1.627.042		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13. Efectos sobre costos de capacitación laboral

Componentes	Situación actual	Situación propuesta	Variación
Capacitación laboral	0	19.392.907	19.392.907
Número de beneficiarios anuales (10% total)		107.738	
Número de sesiones por persona año		6	
Cupón capacitación (dólares de los EE.UU.)		20	
Suplemento Bono Solidario (dólares de los EE.UU.)		10	
Costo total anual por persona (dólares de los EE.UU.)		180	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14. Efectos sobre costos de microcrédito

Componentes	Situación actual	Situación propuesta	Variación
Costo microcrédito (año)	0	32.062.940	32.062.940
Beneficiarias cuenta propia (24,8% total)		267.191	
Monto del Bono (en dólares de los EE.UU.)		10	
Costo total (por 12 meses)		32.062.940	

Fuente: Elaboración propia.

La estimación efectuada deriva en un costo anual, por única vez, de 32,1 millones de dólares de los Estados Unidos.

Existen costos adicionales derivados de las nuevas unidades operativas que deberían crearse para el registro, organización y seguimiento de los microempresarios. Este servicio podría ser subcontratado por las entidades financieras con organismos especializados o bien crear sus propias unidades aprovechando economías de escala y de ámbito. En todo caso, éste se financiaría con la comisión por intermediación del crédito.

Las propuestas formuladas y los resultados obtenidos en las simulaciones pueden ser sintetizados en el cuadro siguiente.

Cuadro 15. Síntesis de efectos sobre costos de las propuestas

Componentes	Situación actual	Situación propuesta	Variaciones	
			Dólares de los EE.UU.	%
Costo total	185.649.201	180.607.105	-5.042.096	-2,7
Focalización óptima	179.141.031	120.227.826	-58.913.206	-32,9
Costo de administración	6.508.170	8.923.433	2.415.263	37,1
Capacitación laboral	0	19.392.907	19.392.907	
Costo microcrédito	0	32.062.940	3.206.2940	

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información presentada, el principal problema que es posible advertir con el Programa Bono Solidario, radica en la presencia de errores de inclusión y de exclusión que afectan significativamente su eficiencia en focalización. Ello es especialmente relevante cuando se trata de un programa que concentra la mayor cantidad de recursos del Gasto Social, después del asignado a Educación.

No obstante lo anterior, este Programa, concebido inicialmente como una transferencia monetaria hacia sectores pobres e indigentes para compensar el retiro de subsidios de energía y combustibles, ha tendido a permanecer en el tiempo debido al deterioro de las condiciones económicas que se han verificado en el Ecuador durante los años noventa. En tal contexto y no obstante su bajo monto y pérdidas reales en el tiempo, el Programa mantiene importancia respecto de los ingresos de los grupos más pobres. Sin embargo, no contiene ningún elemento ni vinculación con otros programas que permitan inducir comportamientos destinados a la superación de las actuales condiciones de pobreza de sus beneficiarios.

Sobre la base de estas dos constataciones es que se han desarrollado las propuestas señaladas. Los resultados obtenidos por las simulaciones sugieren que avanzar hacia la focalización óptima del Programa reportaría ganancias significativas en eficiencia; se beneficiarían efectivamente a la población elegible y el costo actual se vería reducido en un tercio, lo que equivale a 59 millones de dólares de los Estados Unidos al año. Si bien es razonable pensar que tal objetivo no es posible de lograr en el corto plazo, es al mismo tiempo evidente que los esfuerzos que orienten en el tiempo en tal sentido, se justifican.

Al mismo tiempo, se propone vincular el pago de la transferencia con otros programas destinados a habilitar a los beneficiarios actuales en el desarrollo de actividades productivas, ya sea mediante capacitación laboral o financiamiento para actividades por cuenta propia. Ambos ejes de la propuesta resultan complementarios. En efecto, en la medida en que se

invierte en focalización se liberarían recursos para la implementación de los programas señalados.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que con el ejercicio realizado sólo es posible obtener una aproximación en materia de costos, pues es altamente probable que en una eventual ejecución de los criterios propuestos surjan nuevas necesidades de recursos, ya sea por una mejor identificación de costos como por la inclusión de otros que no han sido considerados. Si bien el test definitivo sólo puede provenir al momento de su implementación, ya se cuenta con una estimación de las órdenes de magnitud que ello involucraría.

4. Principales conclusiones

El Bono Solidario no está bien focalizado de acuerdo con sus criterios de elegibilidad; no obstante que beneficia principalmente a pobres e indigentes. Se trata de un vasto programa social que proporciona transferencias monetarias directas a la población como un mecanismo de gasto social a gran escala.

Y es precisamente por el volumen de recursos que concentra, en un contexto de restricciones severas como el que se registra en el Ecuador, que se justifica la atención respecto de su diseño y de sus efectos. De un programa inicialmente concebido para compensar alzas de precios por el retiro de algunos subsidios ha tendido a permanecer en el tiempo para compensar la escasez de recursos que conlleva la extensión de la pobreza.

El trabajo desarrollado ha buscado identificar los principales problemas que presenta este mecanismo de transferencias y posibles ámbitos de rediseño. Los resultados obtenidos, aunque preliminares y sujetos a la contrastación empírica, sugieren que es posible obtener ganancias en eficiencia si se desarrollan mecanismos apropiados para focalizar efectivamente los beneficios entre quienes el propio Programa ha definido como elegibles. En efecto, una focalización óptima permitiría reducir el costo actual en un tercio.

Por otra parte, también sería posible vincular el pago de la transferencia con programas complementarios, específicamente orientados a habilitar a los actuales beneficiarios el desarrollo de actividades productivas. Por la vía de la capacitación para el trabajo y la creación de un dispositivo de microcrédito, se busca vincular las necesidades del corto plazo con las de crear las condiciones para ir superando la pobreza en el mediano plazo.

En definitiva, el ejercicio propuesto sugiere que lo anterior puede ser posible y que una mayor eficiencia en focalización, es complementaria con la implementación, en el tiempo, de medidas destinadas a apoyar a los propios beneficiarios actuales a superar sus actuales condiciones de pobreza. Ambos ejes de la propuesta podrían no implicar mayores costos respecto del actual ya que, finalmente, se trataría de una reasignación de los actuales recursos.

Finalmente, la discusión sobre el papel de los programas de transferencias de ingresos en el contexto socioeconómico actual, caracterizado por alto grado de vulnerabilidad económica e institucional es especialmente compleja, por cuanto mientras tales factores permanezcan, el Programa perdurará. Sin embargo, las transferencias monetarias son sólo un elemento que puede coadyuvar en la superación de la pobreza.

Soluciones de fondo apuntan más bien hacia el desarrollo de un sistema de seguro social viable y protección contra la cesantía. Pero también de políticas activas de mercado de trabajo y de políticas sociales que integren educación, salud, infraestructura económica y social.

Bibliografía

IDB. 2000. *Social Protection for Equity and Growth, Baltimore and Washington D.C.*: John Hopkins University Press (for Inter-American Development Bank).

OIT. 2001. Empleo y Protección Social en Ecuador. Propuestas de la OIT. Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos. Quito, Ecuador.

Parandekar, S. 2000. *Protecting the Poor in Ecuador: Priorities and Options for the Bono Solidario*, en: Banco Mundial (2000a).

ESS documentos ya publicados

18. Krishnamurthy V.; Nair R.P. The Welfare Fund for Construction Workers in Tamil Nadu (2003)¹.
17. Velásquez Pinto, Mario D. The *Bono Solidario* in Ecuador: An exercise in targeting (2003)¹. *Versión español: El Bono Solidario en Ecuador: un ejercicio de focalización*¹.
16. Sabates-Wheeler R.; Kabeer N. Gender equality and the extension of social protection (2003)¹
15. Ferreira, O. Extending social security: Challenges for Cape Verde¹ (2003). *Versión Portuguesa: A extensão da protecção social: o caso de Cabo Verde*¹.
14. Falconi Palomino, J. Social programmes, food security and poverty in Peru¹ (2003). *Versión español: La seguridad alimentaria en el Perú como forma de seguridad de los ingresos*¹.
13. van Ginneken, W. Extending social security: Policies for developing countries¹ (2003).
12. Gbossa, F.L.; Gauthé, B. Social protection and crises in the Congo: From humanitarian aid to sustainable development¹ (2002). *Versión française: La protection sociale et les crises aux Congo : de l'aide humanitaire vers une protection sociale durable*¹.
11. Schwarzer, H.; Querino, A.C. Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction¹ (2002). *Versión español: Beneficios sociales y los pobres en Brasil : Programas de pensiones no convencionales*². *Versión Portuguesa: Benefícios Sociais e Pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*³.
10. Jütting, J. Public-private partnerships in the health sector: Experiences from developing countries¹ (2002).
9. Fall, C. Extending health insurance in Senegal: Options for statutory schemes and mutual organisations¹ (2002). *Versión française: Etendre l'assurance santé au Sénégal : possibilités à travers les regimes statutaires et les organisations mutualistes*¹.
8. Durán-Valverde, F. Anti-poverty programmes in Costa Rica: The Non-Contributory Pension Scheme¹ (2002). *Versión español: Los programas de asistencia social en Costa Rica : El régimen no contributivo de pensiones*².
7. Steinwachs, L. Extending health protection in Tanzania: Networking between health financing mechanisms¹ (2002).
6. Schleberger, E. Namibia's Universal Pension Scheme: Trends and challenges¹ (2002).
5. Bertranou, F.; Grushka, C.O. The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction¹ (2002). *Versión español: Beneficios sociales y pobreza en Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas*².
4. Chaabane, M. Towards the universalization of social security: The experience of Tunisia¹ (2002). *Versión française: Vers l'universalisation de la sécurité sociale : l'expérience de la Tunisie*¹.
3. Reynaud, E. The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office¹ (2002). *Versión française: Extension de la sécurité sociale: la démarche du Bureau international du Travail*¹. *Versión español: Extensión de la cobertura de la seguridad social: La actuación de la Oficina Internacional del Trabajo*¹.
2. Cruz-Saco, M-A. Labour markets and social security coverage: The Latin American experience¹ (2002).
1. Kwon, S. Achieving health insurance for all: Lessons from the Republic of Korea¹ (2002).

¹ <http://www.ilo.org/public/french/protection/socsec/pol/publ/index.htm>
<http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/pol/publ/index.htm>

² *Pensiones no contributivas y asistenciales : Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds.). Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

³ *Discussion Text 929* de Instituto de Pesquisa Economica Aplicada); December 2002, sur: <http://www.ipea.gov.br>.