

Juan Ponce  
Francisco Enríquez Bermeo  
Maxine Molyneux y Marilyn Thomson

**HACIA UNA REFORMA DEL BONO DE DESARROLLO HUMANO:  
ALGUNAS REFLEXIONES**



Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano:  
Algunas reflexiones

Juan Ponce Jarrín

*Director de FLACSO-Ecuador*

Maxine Molyneux y Marilyn Thomson

*CARE Reino Unido*

Francisco Enríquez Bermeo

*Director Nacional PPS-MBS (2001-2003) y Sub-Director Nacional PPS-MIES (2011-2012)*

1era. edición:

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson

Casilla: 17-12-719

Teléfonos: 2506-247 / 2506-251

Fax: (593-2) 2506-255 / 2506-267

e-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)

[www.abayala.com](http://www.abayala.com)

Quito-Ecuador

DATOS CARE

Coordinación General: Francisco Enríquez Bermeo

Diseño y diagramación: Carla Montaña y Carlos Rivera

[bocu\\_carla@outlook.com](mailto:bocu_carla@outlook.com)

[bocu\\_carlos@outlook.com](mailto:bocu_carlos@outlook.com)

Fotografías: archivo MIES

ISBN: 978-9942-09-125-3

Impresión: Abya Yala Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, enero 2013

# ÍNDICE

Prólogo.....	7
Presentación.....	9
<b>El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador</b>	
<i>Juan Ponce</i> .....	11
Los Programas de Transferencia Monetaria condicionada en América Latina.....	13
Progresa.....	14
Bolsa Escola y PETI.....	16
Red de Protección Social.....	18
Programa de Asignación Familiar PRAF.....	19
Lo que se conoce sobre el Bono de Desarrollo Humano (BDH).....	20
Algunos elementos para reformar el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH).....	24
Bibliografía.....	29
<b>De las Transferencias Monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social</b>	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	31
Antecedentes.....	33
Nueva política y aplicación de los Programas de Protección Social.....	37
Red de Protección Solidaria.....	40
Cobertura de Protección Familiar.....	41
Bono de Emergencia.....	41
Crédito de Desarrollo Humano.....	42
Atención gratuita del cáncer en hospitales de Solca.....	43
Límites de los Programas de Protección Social.....	44
La creación del Sistema de Inclusión y Equidad Social.....	52
Recomendaciones.....	57
Bibliografía.....	60

**Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y empoderamiento de las mujeres en Perú, Bolivia y Ecuador**

<i>Maxine Molyneux y Marilyn Thomson</i> .....	63
Género y programas de Transferencia Monetaria	
Condicionada.....	65
Introducción y antecedentes.....	65
Transferencias Monetarias Condicionadas.....	66
Por qué el género importa para la protección social.....	72
Diseño del programa.....	74
Enfoque y objetivos de los programas de TMC.....	74
El programa Juntos en Perú.....	75
Bono Juana Azurduy en Bolivia (BJA).....	75
Bono de Desarrollo Humano en Ecuador (BDH).....	77
Protección social e integración del género.....	79
Políticas de género y los derechos de las mujeres en los tres países.....	80
Diseño e implementación de los programas de TMC.....	82
Conclusiones y Recomendaciones.....	91
Recomendaciones.....	95

**DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS  
AL SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL**

AUTOR: FRANCISCO ENRÍQUEZ BERMEO  
fenriquezbermeo@yahoo.com

### *Antecedentes*

Las transferencias monetarias a hogares y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo en el Ecuador, se generaron como programas sociales masivos a partir de 1998<sup>1</sup>, cuando el Gobierno de Mahuad diseñó el Bono Solidario, como un programa de transferencias monetarias a los hogares provenientes de los quintiles 1 y 2, predominantemente afectados por una crisis de magnitud, resultado, entre otras cosas, del mal manejo de una política fiscal que priorizó el salvataje del sector financiero por encima del interés general de los ecuatorianos. Consecuencia de ello fue que en plazos de tiempo muy cortos, millones de ecuatorianos pasaron a situaciones de pobreza que los llevó a reducir significativamente sus niveles de consumo y sus capacidades humanas, puesto que sus hijos debieron abandonar el sistema escolar y las atenciones de salud.

Inicialmente el Bono Solidario se entregó a quienes se autocalificaron de pobres, puesto que el país en ese momento no contaba con un mecanismo de medición de la pobreza de los hogares. Además, el Bono no fue condicionado a ningún cambio de comportamiento en la vida de los hogares que lo recibían. Fue posteriormente, a la luz de experiencias como la Bolsa Escola de Brasil<sup>2</sup>, que en Ecuador se condicionaron este tipo de subsidios a los hogares. A partir del 2001 el Gobierno Nacional, a

---

1 En un inicio se registraron en el Bono cerca de 1'800.000 madres, adultos mayores y personas con discapacidad. En ese momento el país no contaba con una metodología que le permitiese determinar la situación de pobreza de un hogar o una persona, por lo que se inscribió a quienes así se auto-identificaron.

2 En esos años visitó el país el brasileño Cristovam Buarque, ex-Ministro de Educación de Lula y ahora Senador, quien mostró los resultados positivos de las transferencias monetarias condicionadas.

través del Programa de Protección Social (PPS) del ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), diseñó el programa Beca Escolar que consistía en la entrega de transferencias monetarias bimensuales a las familias en situación de extrema pobreza o indigencia (quintil 1), condicionada a la asistencia de los niños a la escuela. Para la selección de las familias se realizaron encuestas de hogares (SELBEN<sup>3</sup>) que determinaban el estatus socio-económico de las familias. La Beca Escolar estaba inspirada en la Bolsa Escola de Brasil, una experiencia exitosa de incentivos económicos a la asistencia a la escuela de los niños de los estratos más pobres. La Beca Escolar inició su operación en el Ecuador en el 2001 y llegó a registrar hasta 145.000 niños beneficiarios, a quienes de manera regular se controlaba su asistencia a la escuela<sup>4</sup>. El éxito del programa demostró que las transferencias monetarias basadas en la corresponsabilidad entre el Estado y la familia eran viables.

El Bono Solidario desde un inicio se estructuró bajo un sistema de pagos organizado alrededor del sector financiero privado, quien pagaba el Bono a los beneficiarios que constaban en una base de datos proporcionada por el PPS. El Estado contrató, a través del Ministerio de Finanzas, a la institución financiera privada BANRED quien utilizó un switch o sistema transaccional que registraba automáticamente los pagos realizados del Bono a sus beneficiarios desde cualquier lugar del país y a través de cualquier institución financiera privada conectada a ese switch. De su parte, y alternativamente la Beca Escolar organizó sus pagos a las familias beneficiarias a través de una red de cooperativas localizadas en áreas predominantemente rurales, actuando como eje la Cooperativa 29 de Octubre, lo que demostraba que ya en esos años había el interés de vincular los pagos de las transferencias monetarias a lo que ahora se denomina finanzas populares.

---

3 Sistema de Selección de Beneficiarios.

4 La condición para recibir la Beca Escolar era que los niños al menos asistiesen al 85% de las clases.

En el año 2001, el MIES-PPS puso en operación otro programa denominado Crédito Productivo Solidario (CPS)<sup>5</sup>, que partía del criterio de que los hogares más pobres saldrían de la pobreza con el apoyo del Estado y por su propio esfuerzo. Para ello el Estado proporcionaba crédito a hogares y personas del Bono Solidario y ellos aportaban con su capacidad productiva emprendedora e innovadora para mejorar sus ingresos. Ese programa posteriormente en el 2007 fue suspendido y sustituido por el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) que hasta ahora es operado por el MIES-PPS. El programa Crédito Productivo Solidario mantiene aún el fideicomiso con la CFN y cuenta con un saldo mayor a \$ 8 millones de dólares a septiembre del 2012.

Durante este período, el PPS diseñó programas de transferencias monetarias condicionadas a la atención de salud a niños menores de 5 años, a la realización de trabajos ambientales comunitarios de los beneficiarios mayores de 18 años, se diseñó el Bono de Emergencia como un subsidio a los hogares y personas afectadas por desastres naturales, entre otros. Además, durante ese período se sentaron las bases de la política de protección social integral, que sirvió para su formulación posterior, pero que aún falta concretarla.

Este breve recuento de los programas de transferencias monetarias y crédito a los sectores más pobres muestra, entre otras cosas, que desde un inicio estuvo presente en la política social la idea de que la pobreza no puede ser superada solo con subsidios estatales sino fundamentalmente con el esfuerzo propio de las familias, con su capacidad emprendedora, con la educación y buena salud de sus niños.

---

5 Este programa constituyó un fideicomiso, administrado por la Corporación Financiera Nacional, cuyo fin era transferir los recursos financieros a las cooperativas operadoras del crédito, cuyos únicos beneficiarios debían ser quienes recibían el Bono Solidario.

Fue a partir del 2003, cuando el Bono Solidario se transformó en Bono de Desarrollo Humano<sup>6</sup>, que se estableció la condicionalidad a las transferencias monetarias a los hogares más pobres (quintil 1 y 2) quedando condicionadas a la asistencia a la escuela de niños y adolescentes de entre 5 y 18 años y a los controles de salud de los menores de 5 años, con la finalidad de preservar e incrementar las capacidades humanas de la población más vulnerable y con ello garantizar la salida de la pobreza de esas familias en la siguiente generación. En esos años, la prioridad en política pública educativa era alcanzar la universalidad de la matrícula escolar al menos de la educación básica y en salud la atención a los menores de 5 años.

Para ese año, el país ya contaba con un número considerable de encuestas socio-económicas de hogares (SELBEN) que permitieron ir depurando la base de beneficiarios del BDH y logrando una mejor focalización del subsidio en los quintiles 1 y 2 de pobreza. Anteriormente, entre el 1999 y el 2003, la depuración de la base de beneficiarios se hacía mediante cruces con otras bases de datos, en donde, por ejemplo, los afiliados a la seguridad social, los que realizaban operaciones crediticias o matriculaban vehículos, quedaban automáticamente excluidos de la base de beneficiarios del Bono.

Durante los años 2003 – 2006 el país atravesó por una gran inestabilidad política que se expresó en sucesivos cambios en la Dirección del PPS, lo que impidió avanzar en materia de protección social. Aspectos como la condicionalidad de las madres que recibían las transferencias monetarias del BDH, quedaron en el papel, puesto que durante ese período no se realizó ningún tipo de control. Fue solo a partir del 2007 que el PPS-MIES empezó a realizar los controles sobre su cumplimiento, aunque de una manera restringida y piloto en los primeros años y con una metodología ya validada a partir del 2011. Para diciembre del 2006 eran

---

6 El nombre del Bono fue cambiado mediante la aprobación del Manual Operativo del BDH publicado en Acuerdo Ministerial No. 0512, de 7 de agosto de 2003. El programa Beca Escolar fue absorbido por el Bono de Desarrollo Humano, pasándole esa condicionalidad.

beneficiarios del BDH 1'060.416 personas, de las cuales 947.181 eran jefas/es de hogares, que constituían un poco más del 32% del total de los hogares del país y un 80% de los hogares de los quintiles 1 y 2.

## **Nueva política y ampliación de los Programas de Protección Social**

El 2007 marca un nuevo momento de la política nacional, de las políticas públicas y particularmente de las políticas sociales. Con el triunfo de Rafael Correa en las elecciones del 2006 y su ascenso a la presidencia a inicios del 2007, se inicia un proceso importante de transformaciones económicas, sociales y culturales en el país. Además, el país entra en una fase de estabilidad política que se extiende por más de cinco años hasta la fecha (2012) y que deja atrás 10 años de inestabilidad, en el que se sucedieron alrededor de 10 gobiernos. Estabilidad que permite dar continuidad, sostenibilidad y profundidad a las políticas públicas y varias de sus transformaciones.

En el 2008 la Asamblea Nacional Constituyente aprobó una nueva Carta Constitucional de la República que introdujo derechos económicos y sociales universales que marcan fuertemente la política social en los años posteriores y como consecuencia de ello se consolidan las políticas de protección social considerando que se diseñan e implementan nuevos programas complementarios.

La nueva Constitución además de enunciar una serie de derechos económicos y sociales e incluso derechos de la naturaleza, establece la creación de un nuevo marco institucional que haga posible su cumplimiento.

La creación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el servicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución (art. 340), constituye un importante mandato para organizar la garantía de los dere-

chos, sobre los que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, priorizando su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial (art. 341).

La Constitución establece también que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas y deber y responsabilidad del Estado. Incluye a personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo (Art. 34). El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro social obligatorio y de sus regímenes especiales y se guiará por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad (art. 367). El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y se extenderá a toda la población urbana y rural (art. 369).

Con respecto a los adultos mayores señala que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia (Art. 36). Además dice que el Estado garantizará a las personas adultas mayores la jubilación universal (Art. 37), como también políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social (Art. 47).

El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente (Art. 50).

Bajo el mandato Constitucional, el Gobierno del Presidente Correa, inició un proceso de consolidación de los programas de protección social. De

un lado incrementó la transferencia mensual del BDH de \$ 15 a inicialmente \$ 30 y luego a \$ 35 dólares<sup>7</sup>. Creó además, sobre la base del BDH, un régimen de pensiones jubilares para los adultos mayores y pensiones asistenciales para las personas con más del 40% de discapacidad, que no están cubiertas por ninguno de los sistemas de seguridad social<sup>8</sup>.

Además, se diseñaron e implementaron otros programas complementarios de protección social que han ido configurando la base de lo que podría ser un Piso de Protección Social para la población vulnerable y no cubierta por la seguridad social. Programas como la Red de Protección Solidaria, la Cobertura de Protección Familiar, el Bono de Emergencia y el Crédito de Desarrollo Humano, que se pasan a describir, y las pensiones jubilares y asistenciales que ya se indicaron, son varios de los programas complementarios, que se implementaron en los últimos 5 años, varios de los cuales se muestran en el siguiente Gráfico.

#### GRÁFICO 1:

- 1 Protección contra la reducción del consumo de los hogares en situación de pobreza (Bono de Desarrollo Humano)
- 2 Protección contra la destrucción de capacidades humanas con obligación de educación y salud para hijos (corresponsabilidad BDH)
- 3 Protección a los hogares con financiamiento de la atención a personas con enfermedades catastróficas (RPS) no cubiertas por la seguridad social
- 4 Protección a hogares frente a muerte de jefa/e de familia proporcionando Seguro de Vida y Servicios Exequiales (CPF)
- 5 Protección a las personas y hogares afectados por desastres naturales (Bono de Emergencia)
- 6 Apoyo a emprendimientos económicos para mejorar ingresos y niveles de alimentación familiar (CDH)

7 A partir del 1ero de Enero del 2013 en Bono se incrementará a \$50 dólares mensuales.

8 En el Ecuador existen tres sistemas de seguridad social: el IESS que es el general, el ISSFA perteneciente las Fuerzas Armadas y el ISSPOL de la Policía Nacional.

### *Red de protección Solidaria*

Programa diseñado e implementado desde el 2008 dentro del MIES-PPS que tiene como finalidad financiar el tratamiento de enfermedades catastróficas de todas las personas que no tienen cobertura de la seguridad social, como lo establece el art. 50 de la Constitución. Entre las enfermedades están: malformaciones congénitas del corazón y valvulopatías, cáncer, insuficiencia renal crónica, trasplante de órganos, secuelas de quemaduras graves, síndrome Klippel Trenaunay, malformaciones arterio-venosas cerebrales y aneurismas tóraco-abdominales. Hasta julio del 2012 la Red de Protección Solidaria financió la atención de más de 13 mil tratamientos en hospitales y centros de atención públicos y privados del Ecuador y del exterior.

Se trata de un programa de financiamiento que garantiza las atenciones de salud (enfermedades catastróficas) sea con prestadores públicos o privados a quienes, en el caso de los hospitales públicos, el PPS-MIES les dota, de acuerdo al tratamiento de cada paciente, de las medicinas e insumos especializados para atender esas enfermedades y que no están financiados en los presupuestos regulares de esos centros de atención. En el caso de prestadores privados, el PPS-MIES paga la totalidad del tratamiento de acuerdo a un Tarifario de Prestaciones de Servicios de Salud expedido por el MSP. Incluso el PPS-MIES financia mediante transferencias al exterior, la atención de pacientes en centros de atención especializados en América y Europa, cuyas patologías no puedan ser resueltas en el país. El PPS-MIES es una institución de financiamiento especializada en transferencias monetarias y compra de servicios a terceros, por lo que la administración del programa es eficiente.

El programa Red de Protección Solidaria no es un programa de atención en salud, es un programa de financiamiento de la atención, que se ejecuta de acuerdo a las políticas y regulaciones establecidas por el ente rector de la salud que es el MSP, pero que presta un servicio especializado de financiamiento y transferencias a proveedores. Luego de funcionar eficientemente

el programa por cerca de 4 años en el PPS-MIES, éste pasó desde agosto del presente año a ser administrado por el Ministerio de Salud Pública (MSP).

### *Cobertura de protección familiar*

Se trata de un programa que en caso de fallecimiento de los titulares de los hogares que reciben el BDH y de los Adultos Mayores y Personas con Discapacidad que reciben pensiones jubilares y asistenciales, el PPS-MIES financia los servicios exequiales y un seguro de vida. El monto máximo de los servicios exequiales es de hasta \$ 1.250 dólares y cubre el traslado, la velación, el cofre y el nicho o bóveda de la persona fallecida, mientras que el seguro de vida es de \$ 500 dólares. Desde agosto del 2009 que se puso en vigencia, el programa ha atendido a más de 46 mil fallecidos, cubriendo aproximadamente el 35% de las muertes a nivel nacional<sup>9</sup>. El PPS-MIES mantiene desde el inicio de este programa un contrato de aseguramiento con la estatal Seguros Sucre, que permite brindar la cobertura de servicios indicada a los más de un millón novecientos mil ecuatorianos que reciben el BDH y las pensiones.

### *Bono de Emergencia*

Se trata de una transferencia monetaria como mecanismo de protección a hogares que son víctimas de situaciones catastróficas naturales como inundaciones, erupciones volcánicas, terremotos, deslizamientos, entre otros. Se activa cuando una zona territorial del país ha sido declarada en estado de emergencia por el Gobierno Nacional. Se trata de una transferencia monetaria de carácter temporal que consiste en la entrega de un bono durante dos meses, cada uno de \$ 45 dólares, a

---

<sup>9</sup> El promedio diario de atención con los servicios exequiales es de 43 fallecimientos en cualquier lugar del país.

las familias que el Comité Operativo de Emergencias (COE) de cada cantón ha identificado como damnificadas. El PPS-MIES a través del sistema financiero público y privado, en plazos menores a 48 horas, hace la entrega a los hogares afectados de los recursos monetarios indicados. La finalidad de este programa es evitar un deterioro del consumo básico de las familias que han sido víctimas de fenómenos naturales colectivos. Otras entidades del sector público brindan asistencias sociales complementarias a los hogares damnificados, de acuerdo a su especialidad como son albergues, raciones alimenticias, vituallas, etc.

### *Crédito de Desarrollo Humano*

Más que un programa de crédito se trata de un mecanismo de anticipo del Bono de Desarrollo Humano por uno o dos años y su finalidad es dinamizar la economía de los grupos vulnerables del país, mediante la inyección de recursos financieros que les sirvan para fortalecer procesos productivos y económicos existentes o nuevos, que contribuyan a generar autoempleo, incrementar los ingresos y la alimentación familiar. Desde que se creó en junio del 2007, se otorgaron más de 850 mil créditos. La posibilidad de realizar un seguimiento de cada uno de los créditos es muy limitada por la magnitud de operaciones y por sus cuantías bajas que van de \$ 420 a \$ 840 dólares, por lo que no hay la certeza de que dichos créditos hayan sido invertidos efectivamente en actividades productivas. Probablemente muchos de ellos fueron destinados al consumo familiar, lo cual fue justificado e incluso promovido principalmente en el 2008, cuando la crisis financiera de los países ricos empezó a tener consecuencias en nuestra economía contrayendo la demanda interna, lo que podía provocar recesión.

Hay varias modalidades de crédito siendo la más común la del crédito individual, a la que es difícil darle seguimiento por su fragmentación, pero desde hace algún tiempo el Instituto de Economía Popular

y Solidaria (IEPS) del MIES promueve el crédito grupal y el asociativo con relativo éxito<sup>10</sup>.

### *Atención gratuita del cáncer en hospitales de Solca<sup>11</sup>*

SOLCA es una entidad de carácter privado con fines públicos, por lo que su financiamiento proviene predominantemente del Estado, inicialmente a través de la pre-asignación de un impuesto a las transacciones crediticias y más recientemente de una asignación presupuestaria, puesto que es política del actual gobierno eliminar las pre-asignaciones más aún cuando están atadas a impuestos. Por recibir financiamiento predominantemente estatal, SOLCA se comprometió con el Estado y los ecuatorianos a brindar atención gratuita a todos los que reciben el BDH, por tratarse de población en situación de pobreza, y pensionistas por no estar cubiertos por la seguridad social. En esa medida todos los que reciben el Bono y Pensiones tienen además derecho a recibir gratuitamente las curaciones de SOLCA en caso de padecer de algún tipo de cáncer.

Además de los programas de protección social complementarios al BDH, el PPS-MIES realizó durante este período una serie de cambios en la gestión de los programas descritos que permitieron mejorar la atención y sus sistemas de información. Antes del 2007 las condiciones de pago del BDH por parte del sector financiero fueron de mala calidad, puesto que en las ventanillas de los bancos se formaban enormes filas de personas que cobraban el Bono. Las largas filas desaparecieron

---

10 Consiste en organizar madres del BDH para implementar proyectos productivos de manera asociada. El éxito es relativo toda vez que a pesar de existir experiencias valiosas en asociatividad y rentabilidad económica, en cambio es restringida en cobertura, toda vez que la asociatividad es el resultado del tejido social de las distintas comunidades, en donde hay unas con vínculos culturales y familiares ancestrales sólidos y otras, de más reciente formación, que carecen de esos vínculos y en donde las posibilidades de asociatividad son más restringidas.

11 Sociedad de Lucha contra el Cáncer.

durante estos años porque se introdujeron mecanismos más modernos de cobro como el uso de tarjetas para retiros en cajeros automáticos, depósitos en cuenta y días de pago en ventanillas de acuerdo al último dígito de la cédula de identidad. Los sistemas de información mejoraron notablemente al igual que los de comunicación con los beneficiarios, a través de un “call center” que desde hace algunos meses atiende las 24 horas y los 365 días del año. Se introdujeron valiosos sistemas de atención al cliente que mejoraron notablemente la calidad de los servicios. Acción indispensable más aún cuando programas como la prestación de servicios exequiales demandan atención permanente e inmediata y en cualquier lugar del país, aún en los más distantes. La entrega de turnos o citas en cooperativas urbanas y rurales a través del “call center”, con horas pre-establecidas para la atención de personas que solicitan el Crédito de Desarrollo Humano, son demostraciones de eficiencia en la atención, puesto que evitan tiempos de espera innecesarios de parte de los solicitantes del crédito.

La existencia de sistemas de información en línea mediante los cuales se gestionan los programas de transferencias monetarias mensuales a cerca de dos millones de receptores del Bono y pensionistas, la atención inmediata con servicios exequiales de cerca de 50 fallecimientos diarios en todo el país, dan cuenta, entre otras cosas, de como durante estos años se fue forjando una entidad pública moderna, ágil y eficiente.

## **LÍMITES DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Pero a pesar de los innumerables logros de la protección social durante estos años en materia de política pública (Constitución 2008), a pesar del crecimiento y ampliación con varios programas y de la modernización de su gestión, aún son varios los factores que evidencian limitaciones y falencias en las políticas y programas de reducción de la pobreza y de aseguramiento de la población vulnerable no cubierta por la seguridad social.

En primer lugar, el PPS-MIES ha sido eficiente en cuanto a las transferencias monetarias, compra de servicios a terceros y atención al público, pero careció de una relación más directa con los hogares, madres, pensionistas y demás usuarios de los programas de protección social, aspecto que le impidió conocer las diversas dimensiones de la pobreza para desde allí trazar unas políticas y programas más integrados e integrales<sup>12</sup>.

En segundo lugar, vale anotar la gran fragilidad institucional de la protección social. Hasta ahora su marco jurídico-político ha carecido de la fuerza de una ley o un capítulo dentro de alguna ley que dé sustento a su gestión. Son dos Decretos Ejecutivos y algunos Acuerdos Ministeriales los que sostienen su gestión, a pesar de ejecutar un presupuesto en el 2012 cerca de \$ 1.000 millones de dólares, lo que convierte al PPS-MIES en el tercer presupuesto más alto del sector social, por detrás de los Ministerios de Educación y Salud. A ello se suma el que, a pesar de que estos programas se vienen ejecutando desde hace más de 10 años, sus funcionarios carecen de estabilidad laboral ya que todos están sujetos a contratos laborales eventuales y no a una carrera funcionaria basada en la meritocracia.

En tercer lugar, desde un inicio el Bono Solidario y ahora el BDH y demás programas de transferencias monetarias ha operado a través de una institución financiera privada (BANRED) que proporciona un switch a una red de instituciones financieras privadas y públicas y de cooperativas, que registra en línea todas las transacciones de pago del BDH a nivel nacional. Más de 13 años han operado los pagos de esta manera y a pesar de que han habido varios intentos de cambiar ese switch por uno público, todos los intentos hasta finales del 2012 han sido fallidos.

---

12 La Ministra Doris Soliz ha sido insistente en puntualizar esta carencia y en esa perspectiva propuso establecer un diálogo directo con las madres del BDH, aspecto sobre el cual el MIES ha generado diversos espacios de diálogo durante estos meses. Además, ha insistido con razón en la necesidad de vincular la acción de otros programas del MIES (atención a niños, adultos mayores, personas con discapacidad y otros) con los beneficiarios del Bono y Pensiones.

El sector público no ha podido hasta ahora crear un sistema de pagos administrado por sí mismo. No se trata de excluir de estos servicios al sector financiero privado, tan extendido en el país, sino más bien de fortalecerlo con instituciones financieras públicas y principalmente con cooperativas y otras provenientes de la economía popular<sup>13</sup>. Lo importante es lograr que el servicio de conectividad y consolidación de las transacciones en línea (switch) lo brinde el sector público, particularmente el Banco Central del Ecuador<sup>14</sup>.

En cuarto lugar, en lo referente al desarrollo de capacidades de los hogares y personas que reciben el BDH, la condicionalidad a que los hogares envíen a sus hijos a centros de atención en salud (menores de 5 años) y a establecimientos educativos (de más de 5 y hasta 18 años), como requisito para seguir recibiendo el BDH, no se cumplió o se cumplió parcialmente, lo que debilitó notablemente los resultados esperados por esta política. No está bien definida la condicionalidad: ¿en salud es una cita médica anual o son varias de control y crecimiento de los menores de 5 años?; en educación es matrícula escolar o asistencia regular a la escuela. Son preguntas que deben tener respuestas precisas con protocolos de atención y procedimientos bien establecidos. Se exige matrícula escolar de los hijos que tienen entre 5 y 18 años, cuando la cobertura nacional promedio de bachillerato es de 59%, es decir el 41% de los adolescentes que tienen entre 15 y 17 años no estudian el bachillerato. Entonces como se puede exigir el cumplimiento de la condicionalidad. Además, no existe o exis-

---

13 Experiencias interesantes de vinculación de tiendas, farmacias y otros establecimientos comerciales populares al sistema financiero, son las implementadas por el Banco de Guayaquil (privado) y el Banco del Pacífico (de propiedad del Estado), quienes han logrado crear una red de pagos con miles de puntos extendidos por todo el país.

14 El Estado ecuatoriano ha pagado a BANRED desde el inicio, \$ 38 centavos de dólar por transacción o pago del BDH, correspondiendo \$ 25 centavos de dólar a la institución que paga al beneficiario sea través de ventanilla, cajero automático u otro, y \$ 13 centavos de dólar al propietario del switch, en este caso BANRED. Más recientemente el MIES ha realizado cambios en esta área que permitirán en unos meses dejar el switch de Banred y sustituirlo por el de 8 empresas intermediarias que prestan este servicio.

te limitadamente para los usuarios del Bono y demás programas de protección social, una oferta de servicios de capacitación suficiente para el trabajo que les permita encontrar mejores oportunidades. Esta limitación más el débil e insuficiente control de la corresponsabilidad en educación y salud, hacen de los programas de transferencias monetarias su mayor debilidad y falencia.

Además, la presencia de una transferencia monetaria plana de \$ 35 dólares mensuales a cada hogar, como es la del BDH, independientemente de la condición de pobreza o pobreza extrema de los hogares, del número de miembros de la familia, de sus edades, de si son del área urbana o rural y de las problemáticas específicas de cada uno de esos grupos, hace que la transferencia pierda eficacia dado que con la presentación de un certificado de matrícula escolar y de otro, de una cita con un centro de salud del MSP, queda justificado su cumplimiento. La inexistencia de transferencias monetarias diferenciadas en función de problemáticas específicas, impide logros en los cambios de comportamiento de hogares y personas. Por ejemplo, los hogares con hijos mayores de 18 años reciben la misma transferencia que los que tienen hijos menores de esa edad. La significativa deserción escolar del paso del 7mo al 8vo de básica, no recibe ningún tratamiento diferenciado, o los hogares que tienen hijas adolescentes expuestas al embarazo precoz tampoco, a pesar de constituir un problema grave del país.

A ello se suma el hecho que los Ministerios de Educación y Salud no han visto al BDH y sus condicionalidades en educación y salud, como una herramienta importante de la política pública que incentiva el cumplimiento de sus propias políticas y metas. El BDH ha sido y fue visto por estos Ministerios como un programa del MIES y a su vez el MIES tampoco puso al BDH como un programa al servicio de las políticas y metas de estos dos sectores. En educación por ejemplo, en el 2003 se estableció como condicionalidad la matrícula escolar de todos los niños y adolescentes mayores de 5 años y menores de 18, con la finalidad de lograr la universalización de la educación básica. Han transcurrido 9 años desde que se estableció

esa condicionalidad y las condiciones del país han variado en este ámbito, puesto que la matrícula escolar para el nivel de educación básica ha alcanzado a un poco más del 95% de cobertura en la población situada en esas edades, lo que debería hacernos pensar si es pertinente mantener esa condicionalidad con la misma fuerza o cambiar y añadir otra, más aún cuando los nuevos desafíos de la política pública educativa a inicios de la segunda década de este siglo, están más asociados a la permanencia y la promoción escolar, o lo que algunos llaman calidad educativa. Las condicionalidades del BDH deben revisarse en función de los nuevos desafíos y metas de los sectores de educación y salud.

En quinto lugar, la vigencia de un programa denominado Crédito de Desarrollo Humano que no es propiamente de crédito sino un anticipo de las transferencias monetarias del BDH por un o dos años, demuestran que las políticas públicas de generación de oportunidades a los sectores más pobres, están aún marcadas por la desconfianza y poca credibilidad en estos sectores (usuarios del Bono), para quienes no existen programas de crédito reales. El CDH es un programa de crédito seguro en el que no existen riesgos de cobro, puesto que las probabilidades de recaudación son altas, dado que se paga con el mismo Bono. Fue un error no haber mantenido en paralelo al CDH la operación del programa Crédito Productivo Solidario, en el que existen aún recursos financieros que están destinados a brindar crédito a las madres usuarias del Bono.

En sexto lugar, si bien desde el 2007 se complementó el BDH con otros programas de protección social, todavía no existe un sistema de inclusión y protección social. Se trata de una serie de programas sociales que si bien en algunos casos atienden a la misma población beneficiaria, estos programas y servicios aún no están integrados en una política y en un sistema. Son programas y servicios para la población adulta mayor y con discapacidad que no está afiliada a los sistemas de seguridad social (pensionistas), quienes acceden a todos esos programas hasta el día de su muerte. Mientras que los hogares que están en

situación de pobreza (BDH) solo acceden a esos programas y servicios hasta cuando estén en el BDH. Si superan su situación de pobreza y dejan de percibir el Bono, pierden todos los demás beneficios, quedando completamente desprotegidos, a pesar de que muchos de ellos pueden volver a caer en situación de pobreza, dada la fragilidad social. De ahí que los hogares que reciben el BDH en algunos casos se inmovilizan u ocultan la información sobre sus actividades, puesto que temen perder el acceso a los demás programas, perder el derecho constitucional a la seguridad social universal. Esta situación debe llevarnos a pensar en que los programas de protección social, más allá del BDH, deben ser la base para la construcción del aseguramiento no contributivo y probablemente del aseguramiento semi-contributivo.

En séptimo lugar, la temporalidad de la permanencia de los hogares en situación de pobreza en el BDH, no está debidamente determinada. Si bien el Registro Social<sup>15</sup> es el instrumento que determina quien debe acceder al BDH, al tratarse de una encuesta que se aplica cada 4 años, las posibilidades de determinar quien sale del BDH son complicadas, toda vez que en ese lapso de tiempo la movilidad humana y social configuran una realidad distinta difícil de cotejar con la anterior. Hasta ahora la depuración de beneficiarios del BDH se la realiza sobre el cruce de bases de datos, en donde por ejemplo, los empleados públicos del Gobierno Nacional han sido excluidos, no así de los empleados de los gobiernos autónomos y descentralizados (GAD's) de quienes no existe una base de datos única y consolidada. Políticas de salida o graduación de la pobreza y por tanto del BDH, requieren ser precisadas, puesto que existe una

---

15 Es el sistema nacional de encuestas que sustituyó al SELBEN y que es administrado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS). Mide el nivel socio-económico de los hogares para determinar si deben o no acceder al BDH. La encuesta mide la pobreza por NBI y consumo y estratifica a los hogares sobre cien puntos. Todos aquellos que están por debajo de 36,5 puntos son los que deben acceder al BDH por cuanto se considera están en situación de pobreza y pobreza extrema y no necesariamente corresponde a la totalidad del quintil 2 de pobreza sino a una parte de él.

gran fragilidad entre el salir y volver a caer en situaciones de pobreza. Ello exige mecanismos de medición de la pobreza de los hogares, mucho más ágiles y oportunos.

En octavo lugar, está latente la posibilidad de que la salida de hogares del BDH esté vinculada a decisiones de tipo tecnocrático-administrativas, dadas las dificultades de medición oportuna de la pobreza en los hogares. Decisiones tecnocrático-administrativas pueden modificar la línea de corte por pobreza que ahora es de 36,5 puntos, y bajar a 34 puntos o menos, con lo que miles de beneficiarios del Bono saldrían de él. O considerar que los hogares con menos de 36,5 puntos, que no tienen hijos menores de 18 años, sean excluidos del Bono, toda vez que éste es un incentivo para el acceso a la educación y a los controles de salud de niños y adolescentes menores de 18 años. Ese tipo de decisiones son riesgosas en cuanto pueden reducir o ampliar los beneficiarios del Bono, sin tener una constatación objetiva de que efectivamente esos hogares salieron de la pobreza.

Finalmente, el desafío mayor de las políticas públicas de protección social es reducir la pobreza extrema, puesto que si bien durante el periodo de 2005 a 2010, la pobreza promedio nacional por NBI bajó del 51.6% al 41.8% y la pobreza extrema del 25.8% al 16.6%; la pobreza por ingreso bajó en el mismo período del 42.2% al 32.8% y la pobreza extrema del 21.6% al 13.1%, a pesar de esos logros a nivel nacional, para el 2010 la pobreza sigue siendo alta en áreas rurales con el 72.2%, entre la población indígena con el 77.2% y afro con el 47.4% como se muestra en los siguientes gráficos<sup>16</sup>.

---

16 De acuerdo a un estudio sobre Movilidad Social en Ecuador de la SENPLADES, sobre una muestra de 250.000 personas de 128.175 hogares, los quintiles intermedios 2, 3 y 4 son los que han experimentado cambios hacia arriba en movilidad social por ingresos, mientras que los hogares con promedio de edad mayor son los que tienen mayor probabilidad de ir hacia abajo. Del quintil 1 y 2, entre el 2003 y el 2010 el 32.63% pasaron de No Pobres a Pobres, el 47.13% se mantuvieron como pobres, mientras que 20.23% pasaron del quintil 1 al 2.

GRÁFICO 2:

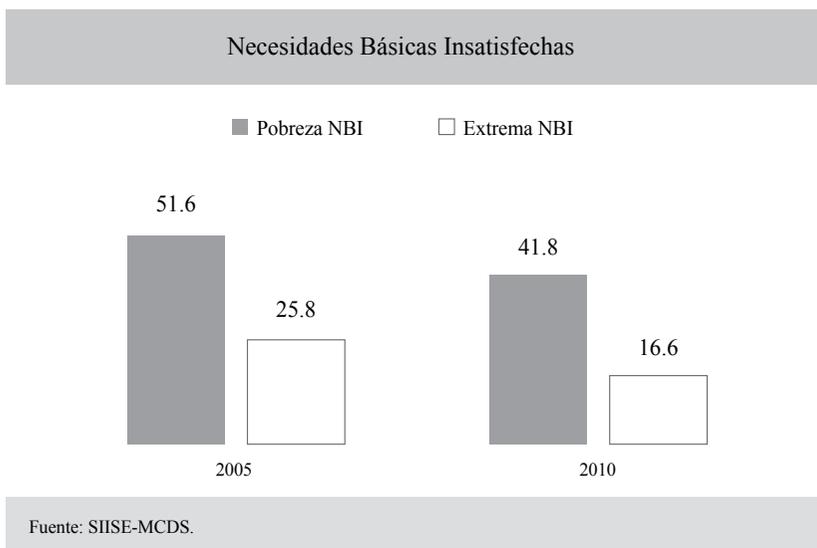


GRÁFICO 3:

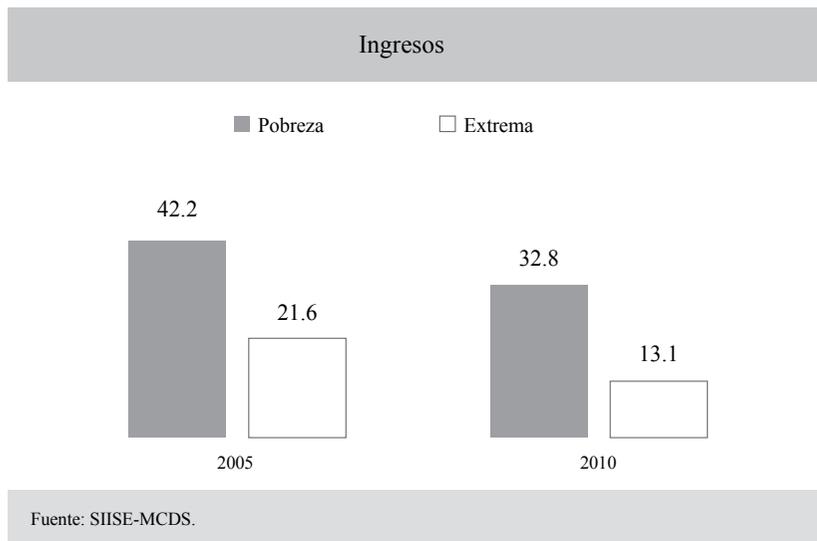
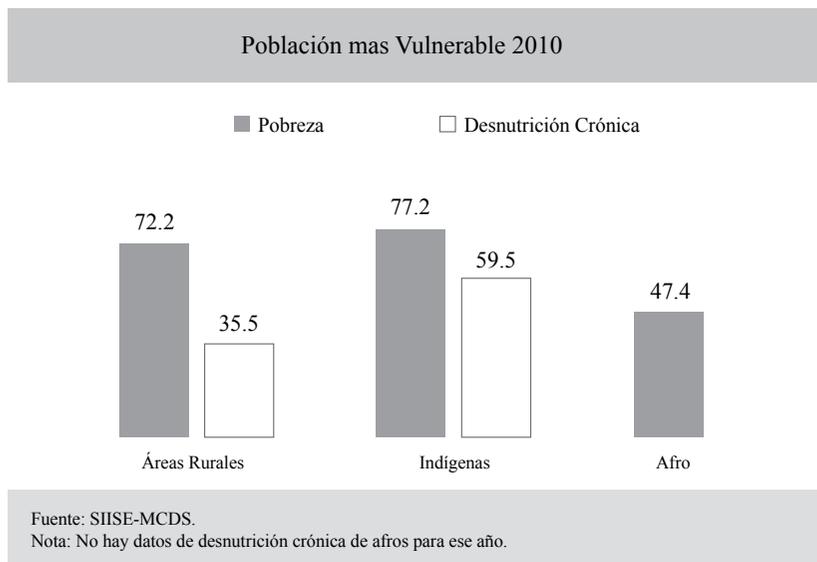


GRÁFICO 4:



## La creación del Sistema de Inclusión y Equidad Social

Gran desafío de la política pública social en el transcurso de los próximos cinco años es también, crear el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, cuya base, en lo que tiene que ver con los subsistemas de aseguramiento para las personas y hogares que no están en la seguridad social, son los programas de protección social, es decir los programas que durante los últimos cinco años fueron creados para complementar el BDH. Son parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social los servicios sociales de salud, educación y otros de atención a grupos vulnerables, que en este esquema no se los incluye, puesto que aún no están definidos sus modelos de atención y su vinculación con los sistemas de aseguramiento.

El siguiente gráfico da cuenta de como este autor concibe el mencionado sistema.

GRÁFICO 5:

SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL			
TEMPORAL	I SUBSIDIOS A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD		
	BDH	Protección al consumo Desarrollo de capacidades	Hogares en pobreza
	CDH	Crédito a emprendimiento	Hogares en pobreza
	Bono de Emergencia	Protección al consumo	Hogares afectados Desastres Naturales
	Condicionalidad Ed-Sa/bezas univ. Crédito/Capacitación/AT	Generación de capacidades y oportunidades	Niños / Jóvenes Adultos
PERMANENTE	II ASEGURAMIENTO NO CONTRIBUTIVO (SUBSIDIADO)		
	Pensiones jubilares	Adultos mayores	MIES
	Pensiones asistenciales	Personas con discapacidad Discapacidad severa	MIES JGL
	III ASEGURAMIENTO SEMI-CONTRIBUTIVO		
	Trabajadores autónomos micro - empresarios	Realizan aportes anuales	MIES - MUNICIPIOS
	Pisos de Protección Social Servicios exequiales y seguro de vida	Complementar con otros servicios Municipales (Patronatos)	Municipios recaudan
	IV SEGURIDAD SOCIAL		
	Atención de Salud	Pensiones	Crédito Hipotecario y de Consumo

Como se observa en el gráfico anterior, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social debe estar constituido por cuatro subsistemas que se describen a continuación.

1. El Subsistema de Subsidios Monetarios Condicionados para la población en situación de riesgo y vulnerabilidad, sea por pobreza o por riesgos naturales. Subsidios de carácter temporal hasta cuando los hogares y personas en dichas situaciones salgan de ellas. Este subsistema está constituido por tres programas, dos relacionados con transferencias monetarias (BDH y Bono de Emergencia) y uno tercero de crédito que es el CDH. Si bien se trata de programas de apoyo temporal a los hogares, mientras dure la vulnerabilidad y riesgo, éstos deben formar parte del Sistema Nacional. Los usuarios de este subsistema acceden ahora a algunos de los programas que forman parte del Piso de Protección Social y deben seguir haciéndolo incluso cuando salgan de la pobreza y dejan de recibir el BDH, puesto que la Constitución establece el derecho de todos los ecuatorianos a ser protegidos por el sistema nacional en mención. Cuando estos hogares y personas dejan de estar protegidos por el subsistema de Subsidios Monetarios Condicionados, pasan a uno de los siguientes subsistemas dependiendo de su nueva condición socio-económica y laboral. El Registro Social, en el caso de hogares en situación de pobreza, sigue siendo quien certifica el acceso o salida de este subsistema a otro.

2. El Subsistema de Aseguramiento No Contributivo es al que deben acceder todos los ecuatorianos que no tienen afiliación a ninguno de los tres institutos de seguridad social existentes en el país que son el IESS, el ISSFA y el ISSPOL. La base de este subsistema son los que actualmente reciben pensiones jubilares y asistenciales de parte del Estado, quienes ya acceden a varios de los programas del denominado Piso de Protección Social. Hasta el año 2013, el MIES espera registrar a todos los adultos mayores y personas con discapacidad que, por su condición económica, tienen derecho a una pensión jubilar o asistencial y a todos los programas y servicios del Piso de Protección Social.

3. El Subsistema de Aseguramiento Semi Contributivo es al que deben acceder todos los trabajadores autónomos, independientes y de cuenta propia, que no están afiliados a la seguridad social. Se trata de trabajadores que están en condiciones de realizar una contribución para el financia-

miento del subsistema de aseguramiento, pero que requieren un financiamiento complementario subsidiado por el Estado. Los protegidos por este subsistema deben acceder igualmente a los programas y servicios del Piso de Protección Social. Dada la fragmentación de este tipo de trabajadores, es indispensable en la gestión de este subsistema, incluir a los Gobiernos Municipales puesto que éstos tienen múltiples relaciones con este tipo de trabajadores. Un buen ejemplo de lo que puede ser el inicio de este tipo de aseguramiento, constituye el Convenio suscrito entre el MIES y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito hace pocos meses, mediante el cual este Municipio registra y cobra un aporte anual a los comerciantes autónomos del Distrito que voluntariamente quieren acceder a los programas del Piso de Protección Social <sup>17</sup>.

4. El Subsistema de Seguridad Social al que acceden todos los ecuatorianos que aportan mensualmente para su financiamiento y que les permite tener acceso a servicios de salud, incluidos el tratamiento de enfermedades catastróficas, créditos de consumo e hipotecarios, pensiones jubilares y asistenciales para quienes siendo afiliados han quedado inhabilitados para el trabajo, entre otros.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, tres de los subsistemas deben ser de carácter permanente (II, III y IV, franja negra inferior a la izquierda) y uno de carácter temporal (I, franja café superior a la izquierda). Tres de los cuatro subsistemas (I, II y III) deben acceder a los programas y servicios a los que se ha denominado Piso de Protección Social (Gráfico No 3) y que son: seguro de vida y servicios exequiales; tratamiento gratuito del cáncer; financiamiento de la atención de enfermedades catastróficas; bono de la vivienda para reparación, construcción y

---

17 El aporte mensual en el 2012 de los comerciantes autónomos de Quito para acceder a estos beneficios, es de \$ 66 centavos de dólar que es recaudado por el Municipio y transferido al MIES para que éste pague a su vez a Seguros Sucre por la inclusión de los comerciantes autónomos a la base de beneficiarios de los servicios exequiales y seguro de vida. La inclusión de estas personas en los demás programas de protección social es automática.

adquisición de casa, departamento o terreno, y CDH y crédito productivo solidario. A estos deben sumarse otros programas estatales de subsidios sociales generales o específicos para grupos o territorios en situación de vulnerabilidad. Además, deben sumarse otros programas o servicios subsidiados por los gobiernos autónomos descentralizados (GAD's).

Para el buen funcionamiento del Sistema es esencial contar con sistemas de información que contengan buenas bases de datos en las que se registre a la totalidad de hogares y personas del Ecuador, que permitan identificar a qué subsistema pertenece cada familia y cada persona, evitando la duplicación de subsidios, pensiones o el financiamiento de servicios. Paralelamente con ello es indispensable desarrollar mecanismos de pago y compensación entre Subsistemas.

GRÁFICO 6:

PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL		
Seguro de vida y Servicios exequiales	A la muerte del Titular	MIES Seguros Sucre
Tratamiento gratuito de Cáncer	Para usuarios de BDH y Pensiones	SOLCA
Red de Protección Solidaria	Financiamiento de tratamiento de Enfermedades Catastróficas	MSP
Bono de Vivienda	Adquisición o remodelación de vivienda	MIDUVI
Crédito	CDP otras líneas de Crédito	MIES - Finanzas Populares
Acompañamiento Familiar	CNF, Casas de Acogida, Casas de Abono	MIES: SICS, INFA

## Recomendaciones

1. Iniciar la construcción del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social diferenciando la existencia de cuatro Subsistemas, el de Subsidios a la población en situación de vulnerabilidad y riesgo por pobreza y desastres naturales, el Subsistema de aseguramiento no contributivo, el Subsistema de aseguramiento semi-contributivo y el Subsistema de seguridad social.
2. Diferenciar el Subsistema de Subsidios a la población en situación de vulnerabilidad y riesgo por pobreza y desastres naturales de los demás Subsistemas, puesto que el primero es de carácter temporal, mientras que los otros Subsistemas son de carácter permanente.
3. La base de la construcción de los Subsistemas de Subsidios a la población en situación de vulnerabilidad y riesgo, de aseguramiento no contributivo y semi contributivo, son los programas desarrollados en los últimos años por el PPS-MIES, denominados también Piso de Protección Social, incluso la Red de Protección Solidaria ahora administrada por el MSP.
4. Programas de subsidios monetarios como el Bono de Vivienda y otros deben formar parte del Piso de Protección Social, independientemente de quien los administre, puesto que la población beneficiaria debe ser la misma y debe reflejarse en la base de beneficiarios que actualmente maneja el BDH proporcionada, en la mayoría de los casos, por el Registro Social.
5. Institucionalizar en el MIES un sistema de diálogo y aproximación permanente con las madres y hogares beneficiarios del BDH, que permita acompañar los problemas de la pobreza para su mitigación y superación. Este mecanismo de ningún modo sustituye sino que más bien complementa la relación de “atención al cliente” ahora dada través del “call center” y las oficinas del PPS-MIES.

6. Complementar los subsistemas de aseguramiento con acciones de acompañamiento familiar a los grupos más vulnerables es fundamental, puesto que la pobreza no solo se supera con apoyo monetario y acceso a servicios básicos, sino también con apoyo personalizado y colectivo que permita cambiar patrones culturales y de comportamiento que no son compatibles con una perspectiva del buen vivir. En este contexto la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil y la comunidad, constituyen una importante alianza estratégica para lograr dichos cambios.

7. Es indispensable institucionalizar las políticas de protección social y de aseguramiento no contributivo y semi contributivo a través de una ley propia o de capítulos de la Ley del Sistema de Inclusión y Equidad Social, en los que claramente se determine su institucionalidad ejecutora, su financiamiento y su operación. Dicha ley será complementada en su parte reglamentaria por Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales. Dotar a dicha institucionalidad de funcionarios de carrera, con nombramientos, que accedan a sus cargos a través de concursos meritocráticos, como lo establecen las leyes vigentes.

8. Propiciar que en un plazo prudencial los programas de protección social ejecuten sus pagos y transferencias a través de un sistema transaccional administrado por el Banco Central, la institucionalidad financiera pública, el sistema cooperativo y el sistema financiero privado. Para ello es indispensable recoger los logros y aportes tecnológicos desarrollados por el PPS-MIES durante sus años de operación.

9. Revisar y actualizar las condicionalidades del BDH, ahora referidas a la matrícula escolar y los controles de salud, con la finalidad de lograr mayor eficacia en la reducción de problemas sociales asociados a la pobreza. Se recomienda mantener los \$35 y desde enero \$50 dólares mensuales del BDH para todos los hogares en situación de pobreza, pero no realizar incrementos generalizados del BDH sino más bien diferenciados en función de problemáticas prioritarias y focalizadas, en donde dichos incrementos monetarios sirven de incentivos adicionales para cambiar

comportamientos humanos que permitan reducir o aumentar índices de superación de la pobreza y de sus causas asociadas.

10. Mantener el programa CDH para hogares en situación de vulnerabilidad y riesgo por pobreza como crédito de consumo y ampliar el crédito con otras fuentes de financiamiento que permitan generar mejores oportunidades para incrementar los ingresos familiares. Para ello se propone reabrir el programa Crédito Productivo Solidario como una nueva fuente de financiamiento, con montos de crédito sean mayores a los del CDH, manteniendo tasas de interés preferenciales, solicitando garantías posibles de ser proporcionadas por los hogares vulnerables a la pobreza y brindando acompañamiento individualizado y grupal con capacitación y asistencia técnica de parte de instituciones estatales especializadas como el MAGAP, el SECAP y otras. El Crédito Productivo Solidario tiene ahora recursos cercanos a los \$ 8 millones de dólares en un fideicomiso manejado por la CFN, que hace posible poner de manera casi inmediata a funcionar este programa.

Finalmente, vale la pena reiterar que el aseguramiento no contributivo y semi-contributivo, así como la administración de los programas de subsidios monetarios temporales (BDH y Bono de Emergencia) como los programas de crédito orientados a estos sectores, requieren de una institucionalidad contenida en una ley, en la existencia de un fondo que permita capitalizar recursos para las emergencias como también identificar fuentes de financiamiento seguras que persistan aún en los momentos críticos puesto que su fin es contener el riesgo y la vulnerabilidad.

## **Bibliografía:**

**Araujo, Maria Caridad y Norbert Schady (2006):** Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador, The World Bank, Policy Research Working Paper 3930, Washington.

**Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011):** La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.

**OIT (2011):** Informe VI, Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Conferencia Internacional del Trabajo, Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra.

**Oosterbeek, Hessel, Juan Ponce y Norbert Schady (2008):** The Impact of Cash Transfers on School Enrollment, Tinbergen Institute Discussion Paper, Tinbergen Institute Amsterdam.

**Programa de Protección Social (2002):** Memorias de Jornadas de Protección Social. Ministerio de Bienestar Social. Quito, Ecuador.

**Ponce, Juan (2011):** Impacto del Bono de Desarrollo Humano en matrícula escolar y trabajo infantil en el área urbana y rural de Ecuador, en Pobreza y Desigualdad, Informe Latinoamericano 2011, Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.

**SENPLADES (2012):** La Movilidad Social en el Ecuador: probabilidades de los hogares en quintiles 1, 2 y 3: Quito, Ecuador.

**SIISE (2010):** Evolución y Análisis de los Principales Indicadores Sociales. Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social, Quito, Ecuador.

**Utreras, Emili (2008):** Evaluación de Impacto Cualitativa del Bono de Desarrollo Humano, la Corresponsabilidad en Educación y Salud y del Crédito de Desarrollo. Informe Final, Ministerio de Inclusión Económica y Social, PPS. Quito, Ecuador.

**Velásquez Pinto, Mario (2003):** The Bono Solidario in Ecuador: An exercise in targeting. ESS Paper No. 17. Geneva, International Labour Office ILO. Ginebra.