

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gestión Local

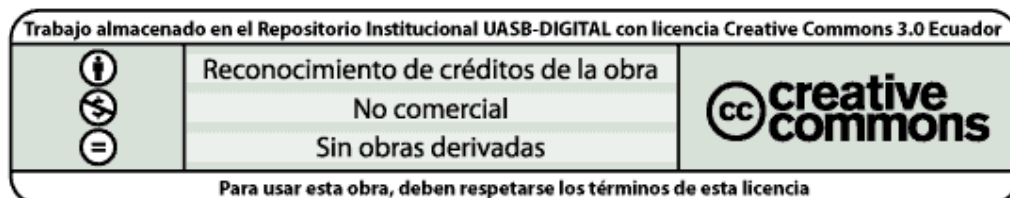
Factores que influyen en la utilización del servicio de Redes de Descuento por parte de los usuarios del Bono de Desarrollo Humano y pensiones por discapacidad y adultos mayores.

Caso: Conocoto

Autor: Cristian Amores Carrillo

Tutor: Pedro Montalvo Carrera

Quito, 2017



Cláusula de Cesión de Derecho de Publicación de Tesis

Yo, Cristian Iván Amores Carrillo, autor de la tesis intitulada “FACTORES QUE INFLUYEN EN LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO DE REDES DE DESCUENTO POR PARTE DE LOS USUARIOS DEL BONO DE DESARROLLO HUMANO Y PENSIONES POR DISCAPACIDAD Y ADULTOS MAYORES. CASO: CONOCOTO” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Gerencia para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede, Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local o internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto a los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 17 de marzo de 2017.

Firma

Resumen

El Presente documento analiza mediante un caso de estudio, la utilización de las Redes de Descuento, como un servicio complementario al Bono de Desarrollo Humano y pensiones por Discapacidad y Adultos Mayores, su relación con la política de protección social, las transferencias monetarias y el mejoramiento del capital humano.

Por otra parte, describe e identifica a partir de fuentes bibliográficas los factores influyentes en la utilización de este servicio planteando la tesis de que el factor que más influye en su utilización es el conocimiento, información y comunicación que los destinatarios reciben del mismo. También las bases teóricas consultadas permitieron a su vez la construcción de las variables e indicadores que fueron investigadas a través de encuestas aplicadas en la parroquia Conocoto.

Los resultados de dichas encuestas comprueban la veracidad de la tesis, sin embargo, también nos permiten comprender que la utilización de un servicio social como las Redes de Descuento no depende únicamente de la presencia de dicho servicio, se debe tomar en cuenta otros factores como la pertinencia cultural que los servicios tengan con respecto a las preferencias de los destinatarios y principalmente el conocimiento, información y comunicación que se reciba de parte de los ofertantes del servicio.

Para finalizar, el documento plantea algunos desafíos para mejorar la gestión e incrementar la utilización del servicio de Redes de Descuento, estos desafíos se enfocan en el aspecto comunicacional sin perder de vista las características culturales y las particularidades de cada unidad de análisis.

Palabras clave: *utilización; accesibilidad; pertinencia cultural; información; servicio*

Dedicatoria

A mi hija Tamyra, con todo mi amor por ser el motivo y el sentido de mi lucha y a la memoria de mi madre por inspirarme el amor por la vida.

Agradecimientos

Al Ministerio de Inclusión Económica y Social.

A mi familia porque siempre creyeron en mí.

Un agradecimiento especial a mi tutor Pedro Montalvo, por toda su ayuda.

A mis amigos, por su apoyo también.

Tabla de contenido

Introducción	8
Capítulo Uno	
Marco Teórico	
1.1. Protección Social y Capital Humano	11
1.2. Transferencias Monetarias	14
1.2.1. Transferencias Monetarias Condicionadas	14
1.2.2. Características de los Programas de Transferencias Condicionadas	15
1.3. Factores que influyen en la utilización de servicios sociales.....	19
1.3.1. Accesibilidad	20
1.3.2. Conocimiento, Información y Comunicación	23
1.3.3. Pertinencia Cultural	27
1.3.4. Otros factores.....	30
Capítulo Dos	
Marco Empírico	
2.1 Bono de Desarrollo Humano.....	31
2.1.1 Primera fase: 1998-2002.....	31
2.1.2 Segunda fase: 2003-2006	32
2.1.3 Tercer fase: gobierno de Rafael Correa.....	33
2.2 Redes de Descuento	37
2.3 Caracterización de la parroquia Conocoto	40
2.4 Bono de Desarrollo Humano y pensiones en Conocoto	53
2.5 Redes de Descuento en Conocoto.....	54
2.6 Metodología	55
2.6.1 Descripción del problema.....	55
2.6.2 Descripción de la metodología de investigación	56

Capítulo Tres

Resultados, Conclusiones y Recomendaciones

3.1	Resultados	62
3.1.1	Accesibilidad al Servicio de Redes de Descuento.....	62
3.1.2	Conocimiento, información y comunicación acerca de las Redes de Descuento.....	66
3.1.3	Pertinencia cultural de Redes de Descuento.....	70
3.1.4	Verificación de la Hipótesis	72
3.2	Conclusiones	75
3.3	Desafíos y recomendaciones.....	77
	Referencias bibliográficas.....	
	Anexos	

Introducción

Los servicios sociales ofertados por el Estado son instrumentos de la política social, que tienen la finalidad de responder a las necesidades (salud, educación, vivienda, empleo, protección del bienestar) de los individuos, grupos y comunidades que conforman la sociedad para mejorar sus condiciones de vida.

Por ser parte del sector público, estos servicios generalmente suelen tener un carácter gratuito pues los costos de su prestación usualmente corren a cargo del Estado. Sin embargo, que sean gratis no significa que no tengan costos, la sociedad invierte ingentes recursos económicos para ofrecer dichos servicios. En este sentido, es de crucial importancia para los ciudadanos, no sólo contar con la oferta de los servicios sociales de los que puedan disponer, sino también que el sector público, administrador de estos servicios, no incurra en gastos innecesarios, que ahorre cuando sea posible y evite el despilfarro de recursos o la mala gestión de los mismos (Rueda López 2011, 38).

Por otra parte, algunos investigadores consideran que los servicios sociales se legitiman de acuerdo al grado en sean capaces de responder a las funciones encomendadas (Espadas 2016, 14-15). De acuerdo a este argumento se considera que los servicios sociales deben cumplir dos funciones principales:

- a) Ofrecer los servicios que las personas necesitan y no pueden obtener por sí mismas o en su entorno.
- b) Contribuir a la inclusión social de las personas que padecen exclusión y marginación, a través la utilización efectiva de los servicios ofertados.

En vista que el servicio de Redes de Descuento (deducción del 8% en las compras de productos básicos realizadas en las cadenas de supermercados TÍA, AKÍ y Mi Comisariato) ofertado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano y pensionistas con discapacidad y adultos mayores cada vez es menos utilizado, y la inversión que el Estado realiza para su funcionamiento se ha incrementado sustancialmente, la presente tesis tiene como objetivo principal conocer cuáles son los factores que influyen en la utilización de este servicio, esto nos permitirá visualizar lo que se está haciendo y los errores que se cometen y han cometido en su gestión, a fin de que se puedan ir mejorando o evitando en lo posterior.

En este afán y como objetivo específico, el presente texto investiga las fundamentaciones teóricas en las cuales se inserta el servicio complementario de Redes de Descuento, para lo cual en una primera instancia se presenta una revisión bibliográfica sobre la política de Protección Social, los Programas de Transferencias Monetarias. En un segundo momento de este mismo capítulo, recoge información de investigaciones sobre la utilización de servicios sociales para en base a las teorías y a la evidencia empírica consultadas fundamentar cuáles serían los factores influyentes en la utilización de un servicio con son las Redes de Descuento.

Una vez construido el escenario primario en el que se desenvuelve el servicio de Redes de Descuento, el segundo capítulo tiene como objetivo específico exponer el tejido en donde se desarrolla la investigación, es decir, presenta las características socio económicas de la parroquia Conocoto, así también la situación actual de los usuarios de las transferencias monetarias y el servicio complementario de Redes de Descuento en esta localidad.

La metodología expuesta en marco empírico, por su parte tiene el objetivo específico de identificar los factores influyentes en la utilización del servicio de Redes de Descuento con la participación de los destinatarios en la parroquia de estudio, consistió en la aplicación de encuestas individuales a:

Una muestra de usuarios del Bono de Desarrollo Humano de la parroquia Conocoto. Ésta constituyó la primera unidad de análisis a la cual se encuestó del 30 de mayo al 3 de junio del 2016.

Una segunda muestra compuesta por pensionistas por discapacidad y adultos mayores de la parroquia Conocoto que fueron encuestados del 6 al 9 de junio del 2016 y compusieron la segunda unidad de análisis.

Las encuestas aplicadas a ambas muestras fueron estructuradas a partir de las bases teóricas recopiladas y expuestas en el apartado titulado: Factores que influyen en la utilización de los servicios sociales, a su vez éstas sirvieron para la construcción de las variables e indicadores a ser cuantificados y que finalmente decantaron en el diseño de una encuesta compuesta por un conjunto de preguntas seleccionadas para desarrollar la metodología.

Además de esto, el segundo capítulo también profundiza en la descripción del problema de investigación exponiendo sus elementos y formulando la hipótesis de que el factor que principalmente influye en la poca utilización del servicio de Redes

de Descuento es el conocimiento, información y comunicación que los destinatarios reciben a cerca de éste.

El capítulo final está abocado a presentar los resultados de las encuestas y a estructurar las conclusiones del estudio, en esta parte del documento se confirma la veracidad de la hipótesis. A todo esto se agregan algunos desafíos y recomendaciones como propuestas para el mejoramiento del servicio de Redes de Descuento, último objetivo específico de nuestro estudio.

Capítulo Uno

Marco Teórico

1.1. Protección Social y Capital Humano

A pesar de contar con muchos recursos y riquezas naturales y culturales, Latinoamérica se ha caracterizado históricamente por sus grandes desigualdades. Las políticas económicas implementadas a lo largo de las décadas del 80 y 90 profundizaron este problema y afectaron principalmente a los trabajadores y los sectores populares de la población (Laurell 1994, 157-58).¹

Según los ideólogos y políticos neoliberales, el objetivo de estas políticas eran corregir los “despilfarros” de treinta años de “estatismo de bienestar”, y para alcanzar esto, las privatizaciones se convirtieron en la piedra angular de su programa económico. Este proceso privatizador se enmarcó en el presupuesto de que el achicamiento del estado reduciría el gasto y facilitaría la eficiente distribución de recursos (Gigli 1999, 6). Para Gigli (1999, 6-7), los presupuestos generales de las políticas neoliberales fueron los siguientes:

- Reformulación de las funciones del aparato estatal, para que lleve adelante tareas subsidiarias que el sector privado no las puede realizar por no ser rentables.
- Desregularización comercial y financiera, supuestamente porque el mercado iba a asegurar la correcta asignación de recursos.
- Implementar políticas sociales compensatorias y focalizadas

Una de las políticas para distribuir (negativamente) el ingreso fue la depresión salarial impuesta por los gobiernos a través de los llamados “pactos” corporativos. Como se analiza en *Mano de obra barata y sensible* de L. Arriaga (1992), los “pactos” corporativos fueron acuerdos para incrementar sustancialmente los salarios de los ejecutivos pero no de los trabajadores. Otra política que agravaba la situación social era el abandono de cualquier política de generación o protección del empleo a

¹ La problemática social y económica estuvo relacionada con la distribución regresiva del ingreso y la riqueza. Asa Cristina Laurell (1994, 158), señala que esta situación también se reflejó en el ingreso familiar y pone como ejemplo el caso de México en donde después de la implementación de las políticas neoliberales los datos oficiales demostraban que el decil más rico de las familias incrementó su participación de ingreso mientras el más pobre disminuyó.

favor de otra que se orientaba a la destrucción acelerada del empleo industrial y público.

Después de años de ajuste estructural: la pobreza y pobreza extrema creció significativamente, varios estudios así lo demostraron (en Laurell 1994, 160). No obstante, los gobiernos como una forma de eludir sus responsabilidades justificaron este escenario como el resultado de la crisis coyuntural y no como un efecto de las políticas económicas neoliberales incorporadas por la gran parte de los gobiernos de Latinoamérica.²

Para amortiguar la inestabilidad social y la turbulencia política, organismos internacionales de financiamiento especialmente el Banco Mundial diseñó e incorporó el concepto de Protección Social como un instrumento que sirva como paliativo a la pobreza y a la vez como un sustituto al más amplio concepto de seguridad social. El concepto proteccionista está basado en un enfoque de riesgo, empero, no lo abordan de manera estructural como si lo haría un proyecto de seguridad social (Franco 2005, 137).³

El manejo social del riesgo (MSR) considera que todas las personas, familias y colectividades son vulnerables a diferentes riesgos sean éstos naturales como las enfermedades, catástrofes naturales o provocados por el ser humano como el los conflictos bélicos, la contaminación ambiental, la delincuencia, etc., estos acontecimientos aquejan la vida de la gente de forma impredecible y en muchos de los casos no es posible evitarlos, en consecuencia, producen y ahondan la pobreza. Esta pobreza se relaciona directamente con la vulnerabilidad, debido a que la gente pobre generalmente está más expuesta a riesgos y simultáneamente tiene menos acceso a instrumentos que les permita manejar adecuadamente esos riesgos (Jorgensen y Holzmann 2003, 4-5).

Para Jorgensen y Holzmann (2003, 8), optimar las aptitudes de los pobres para manejar los riesgos aplaca su vulnerabilidad e incrementa su bienestar. Por lo tanto, contribuye a disminuir la pobreza transitoria, evita que estas personas

² En América Latina la implementación de estas políticas se las hizo a través de los denominados Programas de Ajuste Estructural, cuya puesta en práctica agravó la situación de millones de latinoamericanos. De acuerdo a la información del Banco Mundial, en la década de los 80, la pobreza en la región de Latinoamérica se incrementó del 12 al 31% mientras que la distribución del ingreso decayó (en Gigli 1999, 13).

³ Los países en desarrollo tienen pocos recursos y es insuficiente lo que pueden emplear para proporcionar seguridad de ingresos a sus habitantes como si lo hacen los países desarrollados a través de sus programas de seguridad social (Jorgensen y Holzmann 2003, 3)

profundicen o se hundan más en la pobreza y proporciona una forma para salir de ésta.

Según el criterio de Franco (2005, 143), no basta con aplicar mecanismos de asistencia o algunas estrategias de aseguramiento parcial⁴ que brinden protección a los mínimos riesgos de unos vulnerables, agredidos por la avalancha del ajuste estructural. Para él, ésta no es una alternativa que resuelva los problemas estructurales de la sociedad y señala que hace falta una política social global, completa, que propenda dar cobertura universal, abarcando todo tipo de riesgos y a todos los ciudadanos: orientada a garantizar las necesidades básicas del bienestar y que vaya más allá de los riesgos de la vida moderna.

Desde comienzos de los años 90 la CEPAL (2006, 11) ha desarrollado un nuevo enfoque de la protección social basado en derechos que a través de políticas complementa la prevención de riesgos con el desarrollo del capital humano, esta forma distinta de vislumbrar la protección social ya no se limita a ser una respuesta asistencial ni paliativa y apunta a: promover mayor igualdad de oportunidades a través de la educación y sus frutos para los hogares más pobres, atender la salud de la población vulnerable, abordar y revertir las dinámicas excluyentes del sistema laboral, redistribuir activos por la vía del gasto social, promocionar el pleno ejercicio de los derechos fortaleciendo así el sistema democrático y consolidando sociedades más incluyentes.

Una característica básica de este enfoque constituye la focalización que se refiere concretamente al reconocimiento de las personas o grupos de personas que podrán ser o no elegibles para ser parte de un programa de protección social. Focalizar quiere decir direccionar la inversión a una población identificada de acuerdo a ciertas particularidades con el objetivo de aumentar el impacto potencial por beneficiario (Vos 2000, 24)

Según Vos (2000, 33) los programas de Protección Social pueden agruparse de acuerdo a sus acciones y grupos objetivos en: programas de cuidado y nutrición

⁴ Como lo menciona Cristina Laurell en *La Política Social en el proyecto neoliberal* publicado en México en 1992, los Programas de Protección Social se implementaron en primera instancia como una política social asistencialista basada en: manejo social del riesgo, servicios sociales entendidos como mercancías y con acciones de asistencia social focalizada (en Franco 2005, 138). México fue el primer país en promover programas estrictamente focalizados en los pobres con el argumento de que el Estado debe garantizar un mínimo de bienestar social para este segmento de la población mediante mecanismos de mercado que sean compatibles con la permanencia de la política neoliberal (Laurell 1994, 6).

infantil, educación, salud, infraestructura social, empleo y transferencias monetarias. Por el objetivo de nuestro estudio nos enfocaremos en el último grupo.

1.2. Transferencias Monetarias

Son instrumentos de los programas de protección social utilizados para proveer de ingreso y reducir la pobreza mediante pagos en efectivo a personas que viven en condiciones de vulnerabilidad. Se dividen en: transferencias monetarias no condicionadas, en donde los beneficiarios reciben una cierta cantidad de dinero sin estar sujetos al cumplimiento de ninguna condición y transferencias monetarias condicionadas, las cuales analizaremos a continuación:

1.2.1. Transferencias Monetarias Condicionadas

Las transferencias condicionadas o “con corresponsabilidad” son recursos monetarios entregados a los hogares pobres o con pobreza extrema con hijos menores de 18 años a cambio de cumplir ciertas condiciones relacionadas con la inversión y el mejoramiento del capital humano de la familia (Rawlings y Rubio 2003, 11).

La lógica de que invertir en el capital humano significa invertir en los niños que están naciendo hasta que puedan terminar su educación y que de esta manera se aumenten las capacidades de estas personas para luego insertarse de una mejor forma al mercado laboral, desde este punto de vista se podría decir que los padres de estos niños son utilizados para mejorar el capital humano de sus descendencias.

En el corto plazo el objetivo de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) es contribuir a la reducción contingente de la pobreza por ingresos (Cecchini y Madariaga 2011, 7) garantizando a la población más vulnerable una mínima capacidad de consumo en momentos críticos (Vos 2000, 49).

Para Santiago Levy y Evelyne Rodríguez en su publicación *Sin herencia de pobreza* (2005), el término condicionada o corresponsabilidad hace referencia no sólo al cumplimiento de obligaciones por parte de los beneficiarios, también incluye la responsabilidad del estado en cubrir esa demanda de servicios y de esta forma se cumpla con el objetivo primordial de los programas que es reducir la pobreza (en Cecchini y Madariaga 2011, 9), sin la disponibilidad de servicios de calidad simplemente los PTC no cumplen el objetivo para el cual fueron creados (Rivera Castiñeira, Currais Nunes y Rungo 2009, 94).

El objetivo a largo plazo de los Programas de Transferencias Condicionadas es romper con la pobreza intergeneracional invirtiendo directamente en capital

humano de la población joven (Rawlings y Rubio 2003, 11). Por otra parte, romper con las cadenas generacionales de pobreza significa actuar sobre las generaciones nuevas es decir sobre los niños, exigiéndoles a sus madres que sean responsables de su control médico y de su asistencia a las instituciones educativas.

En este sentido, Rawlings y Rubio (2003, 11) señalan que mayores niveles educativos se reflejan en un mejor estado de salud y mayores ingresos en la edad adulta, las nuevas generaciones se favorecerán de padres mejores y gozarán de un estado de salud también mejor. Siguiendo este argumento, los PTC enfocados en la educación y la salud pueden ser determinantes para acabar con el círculo intergeneracional de la pobreza.

En otras palabras, los PTC intentan cambiar el comportamiento de la gente a través de incentivos monetarios. Standing, señala que la intención de la política decanta en un carácter paternalista pues promueve que las personas adquieran lo que los diseñadores de las políticas consideran que es mejor para ellas (en Cecchini y Madariaga 2011, 47). Por otra parte, Rivera Castiñeira, Currais Nunes y Rungo (2009, 86) consideran que si bien por un lado esta visión parece vinculada a una mirada liberal de la pobreza, en donde los pobres en cierto sentido son responsables de su condición y en tanto es necesario cambiar su conducta, por otro lado, los PTC se distinguen de otras prestaciones sociales más paternalistas como las transferencias en especie porque éstas reducen al mínimo las posibilidades de elección de las personas.

Los Programas de Transferencias Condicionadas se han implementado a lo largo de Latinoamérica y el Caribe desde mediados de los años 90, con programas como Bolsa Escolar en Brasil, Oportunidades en México que fueron las primeras experiencias de este tipo (Rivera Castiñeira, Currais Nunes y Rungo 2009, 86) y como se explica más arriba su propósito fue mitigar los efectos de las políticas económicas neoliberales sobre la población más vulnerable (Núñez y Cuesta 2006, 15), a partir de ello otros países han aprovechado estas experiencias para implementar sus propios PTC de acuerdo a sus diferentes realidades.

1.2.2. Características de los Programas de Transferencias Condicionadas

En la mayoría PTC la población receptora de las transferencias monetarias son las madres o llamadas también jefas de familia ya que son quienes tradicional y culturalmente están al cuidado de sus hijos y de la misma forma son las responsables

en cumplir con los condicionamientos exigidos. Laura Pautassi (2009) advierte en esta característica de la política una forma de seguir con el modelo tradicional de exclusión a la mujer que impide su incorporación al mercado laboral e insiste en la desigualdad de obligaciones entre hombres y mujeres referente al cuidado de los hijos y las tareas del hogar (en Cecchini y Madariaga 2011, 17).

Otros investigadores como León (2008) y Molyneux (2007) sostienen que el entregar las transferencias directamente a las mujeres genera un empoderamiento en la toma de decisiones dentro de la familia porque son ellas quienes utilizan los recursos transferidos y les otorga mayor visibilidad y participación en la comunidad, aunque adicionalmente señalan que este empoderamiento puede seguir siendo débil si no se cuenta con un acompañamiento que le permita a la mujer desarrollar también sus capacidades (en Cecchini y Madariaga 2011, 17).

Los programas de protección social utilizan distintos mecanismos para la elección y focalización de la población objetivo (Vos 2000, 10), con frecuencia se valora de acuerdo a índices de marginalidad incluyendo variables de ingresos y necesidades básicas insatisfechas y se estructuran utilizando fuentes como los censos y encuestas de hogares (Cecchini y Madariaga 2011, 27).⁵

La elección de las familias objetivo radica en la existencia de niños pequeños o en edades de estudiar pues a este grupo es a quien están orientadas las condicionalidades (Cecchini y Madariaga 2011, 14), sin embargo algunos investigadores consideran que con este criterio se estaría excluyendo a un número importante de hogares pobres que no tienen niños a su responsabilidad.⁶

El tiempo de asignación de la transferencia monetaria es un tema que genera debate. Investigadores como Villatoro (2008) dicen que en muchas ocasiones esta cuestión está relacionada principalmente con la disposición presupuestaria y a la coyuntura política (en Cecchini y Madariaga 2011, 40). En otros casos se instituyen

⁵ En el Ecuador por ejemplo la población objetivo es elegida mediante focalización individual de acuerdo al índice de pobreza. Este indicador determina a los potenciales beneficiarios conforme una clasificación de las familias según sus necesidades básicas insatisfechas y en ese sentido se determina a que quintil pertenece cada familia (Ponce, Enriquez, y otros 2013, 22). Las familias que pertenecen al quintil más pobre (por debajo de 28.20 en el índice de la pobreza) reciben de la transferencia monetaria (MIES, 2014b).

⁶ Esta discriminación no se presenta en los programas de países como Chile, Jamaica, Ecuador, Paraguay, El Salvador y Colombia en los cuales se incluye a personas con discapacidad y adultos mayores en situación de pobreza (Cecchini y Madariaga 2011, 15).

reglamentos de salida que determinan un tiempo máximo de permanencia en el programa.⁷

El monto de las transferencias condicionadas es un aspecto que difiere en cada programa y país dadas las condiciones distintas, sin embargo el presupuesto para los PTC en algunos países se otorga un valor simbólico que alivie las carencias económicas de las familias basado en una canasta básica de bajo costo o considerando el porcentaje de la línea de pobreza (Cecchini y Madariaga 2011, 49). En este caso, se fija un monto independiente de la composición del grupo familiar y se privilegia el asegurar niveles de ingreso y consumo. Steklow y otros (2006) sostienen que este enfoque evita “incentivos perversos” desde el punto de vista de beneficiar a los hogares que tienen mayor número de hijos incentivando la fertilidad (en Cecchini y Madariaga 2011, 50).

Otros programas consideran la composición del grupo familiar favoreciendo a las familias conformadas por un mayor número de sujetos elegibles (niños, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, adultos mayores), este enfoque permite ajustar los montos transferidos tomando en cuenta la estructura de la familia y la edad de los integrantes y considerando un cúmulo más amplio de las carencias que encuadran la pobreza (Cecchini y Madariaga 2011, 48-49).

Un tercer enfoque radica en entregar valores diferenciados según las particularidades de los beneficiarios de las transferencias, aquí se privilegia el objetivo de impulsar el uso de los servicios, estableciendo los valores transferidos de acuerdo al acceso a servicios públicos de educación y salud (Cecchini y Madariaga 2011, 48-50), área de residencia, edad y sexo de los niños y niñas, etnia, entre otros (Ponce, Enriquez, y otros 2013, 24).⁸

Una vez establecido el monto de las transferencias, es necesario implementar mecanismos de ajuste automático para que no se devalúen, resguardándolas de la

⁷ Por ejemplo en Trinidad y Tobago el límite para recibir la transferencia es de dos años (Cecchini y Madariaga 2011, 40), en el programa Familias en Acción en Colombia en un inicio se entregaba las transferencias monetarias por un tiempo máximo de 3 años, posteriormente el tiempo pasó a ser indefinido (Núñez y Cuesta 2006, 41), por otra parte, países como México y Brasil establecen tiempos máximos de estancia con la probabilidad de volver a ingresar lo que significa establecer umbrales de egreso e ingreso. Este enfoque se concentra en reducir la pobreza en el corto plazo, sin embargo, va en desmedro del objetivo de mejorar el capital humano de más largo plazo.

⁸ Las experiencias analizadas en América Latina evidencian que es mejor tener asignaciones por niño, además se recomienda diferencias el monto de las transferencias considerando la edad, etnia y área de residencia. Niños de mayor edad de alguna etnia que viven el sector rural deberían recibir montos mayores que niños blanco- mestizos de menor edad que viven en la ciudad (Ponce, Enriquez, y otros 2013, 24).

inflación, y principalmente, del aumento del precio de los alimentos. En otros países, el monto de las transferencias se fija de forma no automática mediante decretos presidenciales. Por último, existen algunos casos que no han ajustado el monto de las transferencias por mucho tiempo, lo que podría atribuirse a una baja capacidad presupuestaria (Cecchini y Madariaga 2011, 61).

Los programas de transferencia condicionadas (PTC) constituyen herramientas de política pública que se han establecido en la mayoría de países latinoamericanos.⁹ Durante los últimos 15 años estos programas operan en 18 países de América Latina y el Caribe y benefician a cerca de 113 millones de personas, esta cifra constituye el 21% de la población de la región, a un costo que bordea el 0.4% del PIB regional (Cecchini y Madariaga 2011, 8).

⁹ Según Marcela Nogueira, “los programas de transferencias condicionadas han contribuido a la reducción de la desigualdad y la pobreza y al mejoramiento de la educación y la salud de las familias beneficiarias”. Así mismo, Rocha (2010), señala que la disminución de la desigualdad evidenciada a partir de mediados de los años noventa responde en gran medida a las políticas de transferencias de ingresos. Y por otra parte, investigadores como Barros (2010), han constatado que los PTC son más eficaces para la reducción de la desigualdad que otras políticas socioeconómicas como por ejemplo el aumento del salario mínimo (en Nogueira 2014, 152).

En países donde estos programas tienen una vasta cobertura y el monto de las transferencias monetarias es significativo se han observado efectos importantes en la disminución de la pobreza. Por el contrario, los países en donde el alcance y monto han sido menores no se han presentado mayores resultados en materia de pobreza (Cecchini y Madariaga 2011, 126).

En el ámbito de la educación, algunas investigaciones muestran que los PTC han tenido efectos en el aumento de la matrícula escolar, estos incrementos han sido superiores en países con niveles de referencia más bajos y hogares más pobres. Otras investigaciones, señalan resultados considerables en la reducción de la deserción escolar y el mejoramiento de las notas, aunque todos estos efectos se dan en zonas geográficas, rangos de edad y niveles de escolaridad específicos (Cecchini y Madariaga 2011, 118-119).

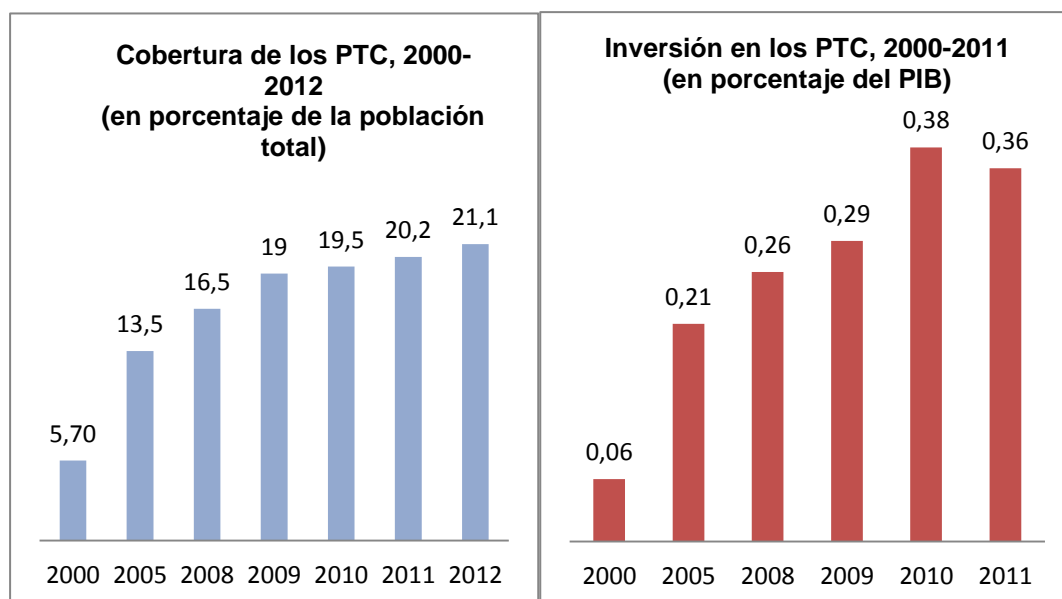
En cuanto al componente salud y nutrición, Hoddinott y Basset (2009) advierten incrementos de cobertura en controles de crecimiento para niños y en controles médicos de prevención, sin embargo, la evidencia respecto del impacto en el estado de salud y nutrición de los niños es diversa de acuerdo a aspectos como ubicación geográfica y rango de edad (en Cecchini y Madariaga 2011, 119-120).

Investigaciones realizadas en países como Brasil, Colombia, México, Paraguay y Nicaragua revelan que el consumo de las familias crece como resultado de recibir las transferencias monetarias. Principalmente, se observa un aumento en el consumo de víveres (aunque no siempre implica consumo de comida saludable) y en la compra de vestimenta para niños (Cecchini y Madariaga 2011, 142).

En Ecuador, el Ministerio de Inclusión Económica y Social a través del servicio de Redes de Descuento busca que las familias que reciben las transferencias monetarias incrementen el consumo de alimentos saludables y nutritivos. Aunque no tenemos datos de si este servicio ha cumplido o no su búsqueda, investigadores como Ponce (2010, 69-70) revelan que los beneficiarios de las transferencias monetarias gastan más en comida: incrementando sus compras de alimentos en al menos un 25%.

Gráfico 1

Cobertura e Inversión de los PTC en América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL

Elaboración propia

1.3. Factores que influyen en la utilización de servicios sociales

Cada vez existe más interés por investigar la utilización de los servicios sociales debido al descontento de las personas por la incapacidad de los servicios para brindar un nivel de cobertura que satisfaga la demanda y las nuevas necesidades de la sociedad. Las crisis económicas y políticas obligan a los estados garantizar no sólo accesibilidad y financiamiento de los servicios, sino buen funcionamiento y eficiencia a fin de evitar subutilización y despilfarro de recursos económicos.

Existen varios estudios que analizan los factores influyentes en la utilización de servicios sociales, sin embargo, se evidencia que la mayor parte de la literatura disponible concentra sus esfuerzos en investigar los servicios de salud, quizá por la importancia que este sector representa para el desarrollo social de los países.

La década de los 60 fue el momento en que se acordó la necesidad de concretar el desarrollo social de los estados latinoamericanos (en el marco de la Alianza para el Progreso). Desde ese entonces se planteó el desarrollo por áreas y salud fue una de las más relevantes para concretar esa meta (Comes, y otros 2006, 202).

En palabras de Amartya Sen “la salud (como la educación) se encuentra entre las capacidades básicas que confieren valor a la vida humana” (citado por Rodríguez Acosta 2010, 3). Para Sandra Rodríguez Acosta (2010, 3), la ausencia de un buen

estado de salud impide a las familias y a los individuos lograr el desarrollo personal y la estabilidad económica en el futuro. La buena salud es un factor esencial para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo económico a largo plazo.

Norma Ojeda (2001, 2) por otra parte considera que existen otros servicios sociales que tienen directa relación con el desarrollo social y no han sido suficientemente investigados como son la educación, el equipamiento sanitario en el sector urbano y rural, la provisión de alimentos, entre otros.

Para analizar los factores que influyen en la utilización del servicio de Redes de Descuento se ha recurrido principalmente a estudios disponibles en el área de la salud y en menor medida a investigaciones relacionadas con servicios educativos. De la literatura y la evidencia empírica¹⁰ en estos campos, hemos podido encontrar que una buena parte de los textos investigados encuentran como factores importantes para la utilización de servicios sociales los siguientes:

1.3.1. Accesibilidad

El concepto accesibilidad es la forma en que los servicios se acercan a la población, surgió de la preocupación por el desarrollo social y la necesidad de los países pobres¹¹ en igualar la prestación de servicios sociales a los países desarrollados, desde entonces el término accesibilidad ha sido muy utilizado (Comes, y otros 2006, 202). La OMS (2000) considera que la accesibilidad constituye un factor importante para alcanzar los fines del desarrollo social (en Rodríguez Acosta 2010, 5).

El concepto la accesibilidad “ha sido más una idea política que operacional”, esto ha llevado a que sea mínima la atención puesta en la construcción de una definición conceptual sistémica o empírica que facilite a los hacedores de políticas públicas y a los usuarios monitorear la efectividad de los programas y servicios sociales (en Rodríguez Acosta 2010, 11).

¹⁰ También se puede encontrar numerosas evaluaciones a los Programas de Transferencias Condicionadas enfocadas en medir y valorar los efectos e impactos que generan los PTC en la población usuaria. Sin embargo, aún no existe estudios que analicen la utilización de los programas y servicios complementarios de los PTC, tampoco los hay en el caso específico de los programas complementarios del Bono de Desarrollo Humano.

¹¹ Los países en vías de desarrollo han sido incapaces de cubrir las necesidades de los distintos grupos sociales que componen la población debido a las limitaciones presupuestarias sumado a las consecutivas crisis económicas sufridas desde la década de los 80 y los ajustes al gasto público al amparo de la política económica neoliberal (Ojeda 2001, 2-3).

En un primer momento el concepto de accesibilidad fue entendido como un problema de la oferta (Comes, y otros 2006, 202). Desde esta visión, la superación del problema radicaría en generar acciones de extensión de cobertura, es decir, compensar inequidades existentes en cuanto a la distribución de la infraestructura de los servicios públicos (PNUD 2005, 172). Sin embargo, investigadoras como Rodríguez (2010, 5) señalan que la utilización de los servicios va más allá de la simple presencia de infraestructura.

Algunos estudios evidencian que a pesar de contar con infraestructura, éstos no funcionan como deberían. Las personas se encuentran cada vez más inconformes ante la incapacidad de los servicios para proporcionar un nivel de cobertura nacional, que cubra la demanda y satisfaga las nuevas necesidades y las expectativas de los usuarios (Rodríguez Acosta 2010, 5). Según esta mirada, la prestación de servicios no sólo se ve limitada por las restricciones presupuestarias y las decisiones políticas, sino también por problemas que derivan del insuficiente conocimiento de las condiciones sociales y culturales específicas que atañen a la demanda de servicios de la población usuaria (Comes, y otros 2006, 202).

Definir la accesibilidad como el encuentro entre los usuarios y los servicios incorpora un enfoque que obliga a pensar este concepto desde otra perspectiva. Si se considera que se trata únicamente de un problema de oferta, las representaciones, prácticas y opiniones de las personas usuarias no son tomadas en cuenta por los servicios a la hora de dar respuestas para mejorar la accesibilidad o los servicios en sí. Al pensar la accesibilidad desde la oferta y la demanda, es ineludible incluir los aportes de la población para mejorar el acceso y los servicios (Comes, y otros 2006, 202).

En este sentido, tomando los aportes de Comes y otros (2006, 202), esta perspectiva define a la accesibilidad como “una relación entre los servicios y los sujetos, en la que, tanto unos como otros, contendrían en sí mismos la posibilidad o imposibilidad de encontrarse.” Esta definición considera el concepto accesibilidad en su complejidad, incluyendo en su análisis su dimensión relacional partiendo de la consideración de Bordieu y Wacquant que plantea que las ciencias sociales son ciencias relacionales (en Comes, y otros 2006, 203).

Este enfoque relacional incluye el hecho de que son los sujetos los que construyen la posibilidad de acceder o no a los servicios y esto es producto de múltiples aspectos y además considera que la utilización de servicios es resultado de

la interacción entre las características de los individuos (necesidades y características personales, sociales, etc.) y los servicios (condiciones de accesibilidad) (Báscolo, Yavich y Urquia 2007, 115).

Aunque las condiciones de accesibilidad no reflejan de manera estricta la utilización, ésta es expresión de la accesibilidad y es la medida más utilizada en la mayoría de estudios sobre esta materia. Entre los modelos y marcos conceptuales que buscan comprender la relación entre acceso y utilización pueden encontrarse aquellos que se concentran en las características de la oferta, en las características de los potenciales usuarios o bien los que toman en cuenta oferta y demanda en conjunto (Báscolo, Yavich y Urquia 2007, 16).

Entre los modelos que centran su atención en comprender las características de la oferta y la demanda encontramos diferentes dominios: desde los más estrechos que miden el acceso sólo desde la búsqueda de la prestación del servicio, como el modelo de Donabedian (1972), quien considera el acceso no como la simple presencia de un servicio, sino como su utilización. Para este modelo el acceso puede ser evaluado a través de indicadores de resultado del paso de los individuos por el servicio, tales como una tasa de utilización (demanda real). Siguiendo esta misma línea, Julio Frenk (1985) señala que además de una demanda real existe una demanda potencial de los servicios, entendiéndose ésta como los individuos que por diferentes razones no utilizan el servicio pero podrían hacerlo (en por Rodríguez Acosta 2010, 10).

Otros investigadores como Freeborn y Greelick (1973) con una mirada más amplia consideran que la accesibilidad implica además de la utilización, la continuidad de ésta, la necesidad del servicio y el deseo de utilizarlo (en Rodríguez Acosta 2010, 9-10). Desde una visión sistémica, estos investigadores incorporan un segundo dominio que involucra diversos momentos de análisis, como la motivación que tienen las personas para utilizar un servicio, la facilidad para entrar en contacto con él y su satisfacción final. De acuerdo a este enfoque un indicador para medir el acceso puede ser la demanda efectiva la cual muestra la satisfacción del usuario con respecto al servicio utilizado.

Para analizar los servicios de salud, Aday y Andersen desarrollaron un modelo más complejo denominado modelo comportamental. Este modelo se aproxima a las características de la población (ingreso familiar, actitud hacia el servicio) y el desempeño del servicio recibido (distribución, talento humano,

infraestructura, etc.) (en Rodríguez Acosta 2010, 11). Este modelo considera que antes de usar un servicio se debe sentir la necesidad de utilizarlo, debe estar disponible a una distancia razonable, debe ser aceptado por el usuario y tener la habilidad para obtener el servicio (dinero y tiempo).

Por su parte, De Pietri y otros autores (2013, 452) analizando también los servicios de salud sugieren tomar en cuenta los datos sobre la distribución debido a su importancia para identificar inequidades en el acceso a servicios, es decir, identificar diferencias injustas y evitables que se derivan de factores como la ubicación geográfica. En este sentido, la distribución espacial de servicios provee un marco de referencia que permite cuantificar el nivel de accesibilidad de las poblaciones o usuarios.

Para medir la accesibilidad geográfica al igual que en los modelos descritos anteriormente, algunos autores han desarrollado metodologías basadas en conceptos similares pero tomando en cuenta el tema geográfico (De Pietri, y otros 2013). De esta manera la medición se la puede hacer a través de indicadores como la demanda real geográfica (usuarios que se encuentran a una distancia máxima aceptable del servicio), demanda potencial geográfica (población sin cobertura, son quienes se encuentran fuera de la distancia máxima aceptable del servicio), también se podría hablar de una demanda efectiva geográfica (usuarios que se encuentran a una distancia máxima aceptable y que utilizan el servicio). Para De Pietri y otros (2013), la distancia aceptable puede ser medida mediante unidades de longitud como el kilómetro o mediante unidades de tiempo como son las horas o los minutos, la segunda alternativa de medición contempla los posibles impedimentos que pueden existir para que una persona pueda desplazarse de un lugar a otro.

Investigar la accesibilidad de un servicio social es valioso para comprender las diferencias que pueden existir en cuanto a la utilización de un servicio y para la formulación adecuada de políticas que alienten una mayor utilización o la desalienten por el inapropiado uso. De la comprensión de este factor se podrá formular estrategias orientadas a incrementar o relocalizar la oferta de acuerdo a las necesidades de la demanda (Rodríguez Acosta 2010, 12-13-14).

1.3.2. Conocimiento, Información y Comunicación

Aunque no son muchas, algunas investigaciones sobre los servicios de salud y también estudios acerca del cumplimiento de condicionalidades de salud y educación en los Programas de Transferencias Condicionadas, analizan la relación entre

factores como la información, la comunicación y el conocimiento de los servicios y la utilización de los mismos.

De acuerdo a Vargas, Vásquez y Mogollón (2010, 705), el limitado conocimiento de la población sobre los servicios emerge como una importante barrera de uso que se relaciona no sólo a las características específicas de una población en vulnerabilidad (que desconoce del medio y los servicios ofrecidos por éste), sino también a deficiencias en la información proporcionada por las instituciones.

El conocimiento de los usuarios sobre ciertas características como horarios de atención y requisitos para acceder a la utilización de los servicios, tiene una relación positiva con el uso de los mismos, es decir, mientras más se conocen los servicios más se los utiliza (Vargas, Vásquez y Mogollón 2010, 2).¹²

Por otra parte, Almeida (2009, 62-63-64-65) señala que los bajos niveles de conocimiento generan desinformación reflejada en chismes, consecuentemente, la información transmitida a los destinatarios de los servicios llega en formas distorsionadas, alteradas, o en casos extremos no llega (Almeida 2009, 66).

La omisión de factores fundamentales (relacionados entre sí) como la información, el conocimiento y la comunicación afectan de forma significativa la calidad de vida de los usuarios de programas o servicios sociales (Almeida 2009, 66) no sólo facilitándose prácticas clientelares¹³ y manipulación por parte de grupos políticos, sino dejando de utilizar los servicios prestados y limitando el mejoramiento de sus capacidades generando más pobreza. En estudios realizados por Auyero

¹² Korblit y otros investigadores (2005), al estudiar la utilización de servicios de salud especializados para adolescentes encuentran que el desconocimiento de la existencia de los servicios se relaciona con su poca utilización (en Comes, y otros 2006, 207).

Por otra parte en el Ecuador, al analizar la utilización de los servicios de salud y educación para el cumplimiento de la corresponsabilidad de los usuarios del Bono de Desarrollo Humano se encontró que en las comunidades que conocían que las transferencias monetarias eran condicionadas, los estudiantes tenían tasas de participación escolar más altas que en las comunidades que creían que la transferencia no tenía condiciones (de Iruarrizaga, Gallego y Pocasangre 2013, 136).

Schady y Araujo (2006), aprovechando que ciertas comunidades no fueron expuestas a una campaña informativa sobre la importancia de enviar a los niños a la escuela, hallaron que entre las comunidades que si fueron expuestas a la campaña y que creyeron erróneamente que enviar a los niños a la escuela era una obligación para recibir la transferencia condicionada, sus hijos tuvieron tasas de participación escolar más altas que los hijos de quienes no recibieron la campaña informativa (en de Iruarrizaga, Gallego y Pocasangre 2013, 136).

¹³ En investigaciones relacionadas al BDH, el desconocimiento del proceso técnico para elegibilidad hace pensar a las usuarias que es posible acceder al bono mediante “palancas”, favoritismos u otros favores que generan prácticas clientelares. Esto provocaría que las usuarias puedan ser víctimas de redes de cobro por ingresarlas al bono, o incluso, ser utilizadas por los políticos, quienes les ofrecen incluirles al programa a cambio de votos (Almeida 2009, 64-65).

(1997) y Larrea (2009) sobre el clientelismo político, detectan que la desinformación y la distorsionada relación entre los usuarios y los programas sociales, genera problemas que afectan el cumplimiento y ejecución de los objetivos¹⁴ (en Almeida 2009, 76).

Hoy en día la comunicación no sólo tiene una importancia estratégica, sino que para muchos, resulta un componente sustancial para cualquier intervención o proyecto de desarrollo. En algunos casos se avanza aún más, pues se la plantea como un aspecto básico de las políticas de desarrollo social, constituyéndose incluso en una finalidad u objetivo a conseguir (Alfaro Moreno 2006, 20).

En este sentido, la comunicación es un aspecto que se debe promover pues es clave para la toma de consciencia sobre la realidad y sus desigualdades. Para la pedagogía de la conciencia crítica desarrollada por Paulo Freire (1970), la educación y la comunicación están evidentemente relacionadas porque desde la toma de consciencia de la realidad se genera el compromiso para un cambio social (en Alfaro Moreno 2006, 29). Theodor Adorno ([1970] 1998, 53) considera por su parte, que comunicar o informar va siempre más allá de la simple transmisión de hechos, debe tener un efecto educador- clarificador mediante el cual se disuelva la falsa consciencia y las deformaciones y ocultaciones de la realidad.

Analizando los medios de comunicación, Adorno ([1970] 1998, 52-53) considera que la clarificación de la conciencia significaría que las personas desarrollen sus capacidades críticas para desenmascarar ideologías y no dejarse engañar por informaciones falsas.

Los medios de comunicación juegan un papel importante para la transmisión de conocimientos en programas informativos y educativos, contribuyen a la formación y modificación de opiniones y puntos de vista; así también pueden contribuir a inculcar, clarificar u oscurecer valores relativos al interés humano (efectos cognitivos); además generan efectos de conducta debido a que pueden motivar el hacer o dejar de hacer algo como consecuencia de los mensajes de los medios; y, generan efectos emocionales ya que pueden contribuir al cambio afectivo generando afectos o sensibilizaciones hacia algo (Sanvincens 1985, 92-93).

¹⁴ En contraste, algunos investigadores de los programas de Protección Social consideran que, la extensión de los programas de transferencias condicionadas en casi toda América Latina se debe principalmente a sus éxitos concretos ante ciertos aspectos críticos de la problemática social, sumado a una importante comunicación sobre sus potenciales bondades (Repetto 2010, 3).

Por otra parte, también la teoría educativa encuentra estrechas relaciones entre la educación y la comunicación, ésta entiende la educación como un proceso comunicativo- informativo, es decir, un proceso de comunicación que incide en los modos de conocimiento y de conducta personales, convivenciales, de relación grupal, institucional, nacional, internacional a través de distintas formas informativo transmisivas que a su vez afectan activamente ámbitos relacionados entre sí: social, cultural, político, económico, etc (Sanvincens 1985, 75).

Analizando la relación de la comunicación y el desarrollo, Alfaro Moreno (2006, 79) considera que la comunicación no es un conjunto de informaciones a propagar sino recoger diferentes aportes de los destinatarios, tampoco se reduce a una función de entretenimiento (aunque sea una de sus características), menos aún transferir temáticas, aunque conocerlas sea indispensable para solucionar conflictos. La comunicación es viva y compromete los imaginarios y deseos de la gente en pos de solucionar sus problemas, generar cambios sostenibles, alimentar esperanzas, siendo protagonistas. Según esta visión la comunicación adquiere otra connotación que no se centra en ejercer únicamente postura crítica, sino como parte de un camino de proposición.

Esta orientación conceptual de comunicación se gesta entre interlocutores en una lógica comunicativa que se supone incluyente. No se trata de una relación fija sólo entre emisor y receptor, requiere interlocutores y no emisores- receptores. Para este enfoque quienes se comunican son quienes discuten, discrepan, ceden y realizan trabajos conjuntos, evalúan, incidiendo en quienes deciden políticas o las aplican (Alfaro Moreno 2006, 80-81-82).¹⁵

De acuerdo a Edgar Morin (1999, 51-52), la información bien transmitida no es suficiente, para alcanzar la comprensión se necesita un proceso intersubjetivo de empatía, apertura y simpatía. Para él: “la comprensión es a la vez medio y fin de la comunicación humana”

La comunicación también es vista como un derecho, en tanto el Estado debe brindar acceso a la información que está en su poder. Constituye así mismo, un derecho correlativo de las personas sometidas a su jurisdicción a buscarla, recibirla,

¹⁵ Con respecto al tema del Bono de Desarrollo Humano y la utilización de servicios de salud y educación para el cumplimiento de las condicionalidades, Almeida (2009, 76-77) encuentra que la dificultad para cumplir los objetivos de manera completa se debe entre otras causas a que no existe un proceso de comunicación en doble vía o entre interlocutores como lo llama Alfaro Moreno. Siempre los mecanismos de información han sido en una sola vía: del Ministerio al usuario, soslayando de alguna forma la información o los puntos de vista de la población destinataria del programa.

acceder a ella sobre todo si se trata de decisiones de los gobiernos que de una u otra forma afectan la vida de la gente (Loreti y Lozano 2014, 239). Informar, comunicar y educar son tres factores básicos para que la gente conozca, comprenda y defienda sus derechos (Alfaro Moreno 2006, 100).

Los Relatores Especiales para la libertad de expresión de la ONU, la Organización para Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y la OEA en su Declaración conjunta de 1999 declararon que “ ímplicito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos” (citado por Loreti y Lozano 2014, 240). Bajo esta figura, podemos concluir que los gobiernos tienen el deber de comunicar a los ciudadanos los aspectos que son importantes para el desarrollo de la sociedad incluidos los servicios sociales.

1.3.3. Pertinencia Cultural

La utilización de los servicios no sólo depende su disponibilidad o el acceso que la gente tenga a éstos. El conocimiento, la información y la comunicación son importantes para que la población tome decisiones informadas sobre lo que más le convenga utilizar a fin de resolver sus necesidades de manera oportuna y eficaz. No obstante, algunos investigadores consideran que la utilización también obedece a la pertinencia cultural de los servicios sociales porque en algunos casos éstos resultan ser poco atractivos o aceptables para la gente (PNUD 2005, 177).

Históricamente los servicios sociales al igual que los proyectos de desarrollo han soslayado a la cultura como un eje de cambio social. Parecería más bien, que la noción de cultura está basada en la repetición, en la homogenización y muy poco en considerar las características propias de las personas y comunidades para protagonizar nuevas formas atención a sus necesidades (Alfaro Moreno 2006, 136).¹⁶

La homogenización de la cultura vista desde los aportes teóricos de Edgar Morin (1999, 52-53) como etnocentrismo o sociocentrismo radica en considerarse el centro del mundo y suponer como secundario, insignificante u hostil todo lo extraño o diferente, esto a su vez genera incomprensión de los valores, ideas o argumentos de

¹⁶ Investigaciones relacionadas con servicios de salud nos muestran diferencias profundas en las tasas de utilización de estos servicios: los no indígenas tienden a utilizarlos mucho más que los indígenas. Las diferencias al interior de los grupos indígenas son incluso más pronunciadas. Una de las causas está relacionada con las preferencias de los indígenas a utilizar los servicios de comadronas, curanderos, etc. y no de los centros de salud gobierno (PNUD 2005, 175).

otra cultura. La idea de homogeneidad está siendo cuestionada por la evidencia de la diversidad al interior de las sociedades y por la presión de los grupos excluidos que demandan mayor participación en los diferentes espacios (PNUD 2005, 19).

En este sentido, la sub- utilización de los servicios también puede explicarse por la falta de pertinencia cultural,¹⁷ Algunas prácticas están enmarcadas en la cultura y rituales ancestrales y los servicios públicos no proveen ninguno de éstos aspectos, por lo que resultan poco atractivos para los usuarios y como resultado se puede obtener que más usuarios prefieren los métodos tradicionales que los servicios públicos oficiales (PNUD 2005, 177).

Por otra parte, de acuerdo al antropólogo Oscar Lewis (1965, 15-16), la poca o nula utilización de servicios sociales como centros de salud, maternidad, ancianidad, hospitales y otros servicios como supermercados, bancos, museos, galerías artísticas y aeropuertos tiene su explicación en una cultura o subcultura de la pobreza que se desarrolla en la gente que está en el fondo de la escala socioeconómica, los trabajadores, campesinos, pequeños artesanos y comerciantes más pobres de la sociedad.

Existen varios rasgos que definen la cultura de la pobreza (Lewis 1965, 16-17-18-19) , entre los que pueden tener incidencia con la poca utilización de los servicios tenemos: períodos de desocupación y subocupación, bajos salarios, trabajo infantil, ausencia de reservas alimenticias en casa, realizar compras frecuentes de pequeñas cantidades de productos alimenticios muchas veces al día a medida que se necesitan, escasez crónica de dinero en efectivo, hacer préstamos a usureros, alta incidencia de abandono de madres e hijos. Otro rasgo constituye el tener una fuerte orientación hacia el tiempo presente con relativamente poca capacidad de planificar para el futuro, que a la vez desarrolla una capacidad de espontaneidad que se expresa tal vez en el descuido de la salud, la poca provisión de alimentos, el poco interés que se tiene en el estudio y ausencia de ahorros para afrontar emergencias. Finalmente, la cultura de la pobreza tiene también un rasgo de actitud crítica hacia algunos de los valores e instituciones de la sociedad, esto puede verse reflejado en la desconfianza hacia el gobierno, sus instituciones y servicios.

¹⁷ Según el PNUD (2005, 178), la población indígena de Guatemala tiene una concepción de salud distinta a la de la población no indígena. La comprensión de la enfermedad no se basa únicamente en aspectos patológicos o biológicos, sino que considera que factores de orden social, espiritual y ambiental inciden en el padecimiento.

Comes y otros (2006, 202-203) analizando el sistema de salud, consideran que el factor pertinencia cultural y sus rasgos puede constituirse en una barrera que dificulta la posibilidad de encuentro entre los sujetos y los servicios. Algunos investigadores han definido esta barrera como cultural o simbólica, según la cual se considera que el imaginario social y las representaciones también pueden instaurarse como barreras, en tanto los servicios son productores de discursos que se entraman en representaciones y prácticas de la población que dan como resultado distintos modos de acercamiento y utilización de los servicios (Comes, y otros 2006, 202).

Estamos ante un proceso de interacción e hibridación cultural que conforma un panorama complejo aparentemente homogéneo, pero en realidad conformado por múltiples diferencias. Reducir el conocimiento de lo complejo a uno de sus elementos genera incompreensión de lo positivo o negativo del otro. Las culturas deben aprender las unas de las otras y la cultura occidental que se ha establecido como dominante debe volverse una cultura que aprenda y comprenda. Pero también se debe conservar, regenerar y propagar lo mejor de cada una (Morin 1999, 54-58).

No es sostenible reducir el enfoque de los proyectos o servicios a la visión de una sola cultura, tampoco lo es la defensa radical de las culturas tradicionales, más aún cuando se puede observar cambios hasta en las comunidades étnicas más alejadas del mundo urbano muchas de las cuales establecen relaciones de intercambio con otras culturas. Es importante recuperar los derechos ciudadanos de los distintos grupos culturales a conservar sus diferencias buscando igualdad, equidad y la inclusión en nuestra sociedad siendo lo cultural un factor importante a considerar (Alfaro Moreno 2006, 136).

La evidencia empírica demuestra que los servicios que han considerado las subjetividades, creencias y valores culturales en la búsqueda de atención de las necesidades de toda la población han sido exitosos y más aceptados (PNUD 2005, 180-181). Por otra parte, Cortazar (2005) sostiene que los problemas y dificultades presentadas para la ejecución de programas¹⁸ y servicios sociales tienen relación con el hecho de no tomar en cuenta en su diseño el factor cultural (en Almeida 2009, 49).

¹⁸ La investigación realizada por Ruth Almeida (2009, 66-73-74-75-77-78) sugiere que tanto el diseño del programa BDH y sus formas de comunicación no consideraron una característica importante del Ecuador como es su pluriculturalidad. En consecuencia, algunos resultados no fueron los esperados: los puntos de cobro del BDH eran insuficientes ya que la población se concentraba en el sector rural en donde las agencias bancarias son pocas; la sub utilización de tarjetas de débito debido a que las usuarias no saben utilizar dicho sistema de cobro; las formas de comunicación no han sido efectivas para romper imaginarios o mitos creados a través de información distorsionada o

1.3.4. Otros factores

Según algunos investigadores (Comes, y otros 2006, 205) (PNUD 2005, 173), la utilización de los servicios puede explicarse también por la influencia de otros factores que pueden ser administrativos, relacionados principalmente con los horarios de atención, los períodos de espera para recibir el servicio, el número de turnos disponible para la atención, las características del talento humano que ofrece el servicio o la calidad del mismo. Otros investigadores, advierten que el factor ingreso en los servicios puede ser una barrera para su utilización debido a que la falta de dinero para pagar podría operar en el sentido de impedir la utilización de dicho servicio (Comes, y otros 2006, 208) (Vargas, Vásquez y Mogollón 2010, 705), los estudios realizados en el ámbito de la salud sugieren que el nivel socioeconómico se relaciona de manera significativa con la probabilidad de utilización: los deciles de renta más elevados muestran mayor probabilidad de utilización. Vargas, Vásquez y Mogollón (2010, 706), consideran que existen además otros factores o variables como condiciones laborales, tamaño del hogar, nivel educativo, obligatoriedad o espontaneidad para utilizar un servicio, entre otros.

No existe un acuerdo general para investigar la utilización de los servicios sociales o/y los factores que la influyen, en todo caso, será importante tomar en cuenta el tipo y las particularidades de cada servicio en el que se desea profundizar, para establecer que factores investigar a fin de comprender el porqué del problema de la poca utilización y pensar las soluciones pertinentes.

“chisme” y de igual manera las formas y medios de comunicación utilizados no llegan a todos los sectores, grupos étnicos, culturas, etc.

Capítulo Dos

Marco Empírico

2.1 Bono de Desarrollo Humano

2.1.1 Primera fase: 1998-2002

En 1998,¹⁹ en plena crisis económica y fiscal, el Gobierno de Mahuad incorporó a las políticas macroeconómicas medidas sociales orientadas a disminuir los impactos del ajuste fiscal, incorporándose por primera vez en el país un programa de transferencia monetaria directa a la población. En este contexto, la política de protección social se incorporó con un enfoque de combate a la pobreza desde una visión de carencias materiales (Armas 2004, 6).

Como una política inmediata para compensar a los pobres por la supresión del subsidio a la energía eléctrica y al gas y sus efectos en la capacidad de consumo de las familias de escasos recursos, en 1998, el gobierno del Ecuador proyectó un programa llamado Bono Solidario (Ponce 2010, 53). La propuesta e implementación inicial se realizó desde el Ministerio de Economía y Finanzas y El Consejo Nacional de Modernización CONAM (Armas 2004, 6).

El programa fue creado en primera instancia como una transferencia no condicionada de dinero (Almeida 2009, 48). De acuerdo con Martínez y Koen (2008) la población atendida en un inicio fue de un millón 200 mil beneficiarios, de los cuales el 81% eran madres, 19% adultos mayores y 1% de personas con discapacidad. La totalidad de beneficiarios representaba aproximadamente al 45% de los hogares ecuatorianos (en Almeida 2009, 48). Según Vos y otros (2001), el total de las transferencias alcanzó el 1% del PIB (en Ponce 2010, 53). La transferencia era modesta, pero importante: las madres recibían 15 dólares al mes y las personas con discapacidad y adultos mayores 7.50 dólares (Ponce 2010, 53).

Establecer el método de elección de la población beneficiaria significó uno de los mayores retos para el gobierno de Mahuad (Almeida 2009, 49-50): para acceder

¹⁹ Según Daniela Oleas, coordinadora del Programa Bono de Desarrollo Humano en el año 2000 en una entrevista dada el 27 de junio del 2009 señala que: “el Ecuador en ese momento no tenía plata, el precio del petróleo era de siete dólares y el país necesitaba urgentemente dinero. Había que hacer préstamos, pero las multilaterales te ponían condiciones y claro el único programa que se aprobó fue el bono, porque de todo lo que se presentó, era el único que cumplía las condicionalidades exigidas por las multilaterales” (citador por Almeida 2009, 48)

al bono, las personas fueron convocadas a nivel nacional a través de periódicos, radio y televisión, para inscribirse personalmente en las iglesias de su localidad y llenar un cuestionario de información socioeconómica (Armas 2004, 7), el sistema de selección de beneficiarios fue la autofocalización,²⁰ es decir, el propio beneficiario establecía si era elegible o no para recibir la transferencia (Almeida 2009, 50).

En junio del 2002, se instituye el Programa de Protección Social, como un ente público adscrito al Ministerio de Bienestar Social para administrar los programas de transferencias monetarias y generar propuestas que se articulen a otros programas de combate a la pobreza bajo los lineamientos de la Protección Social (Armas 2004, 11).

2.1.2 Segunda fase: 2003-2006

En mayo del 2003, el programa cambió su nombre a Bono de Desarrollo Humano (BDH). Este nuevo programa apareció de la fusión del Bono Solidario y el programa Beca Escolar²¹ con el fin de ser un programa de transferencia monetaria condicionada (Armas 2004, 14), aunque como veremos más adelante la condicionalidad siempre ha sido meramente nominal. El propósito de este programa era optimar la eficacia en la focalización y aumentar el capital humano de las familias más pobres del Ecuador (Ponce 2010, 54).

El programa tenía dos componentes principales: salud y educación. En salud buscaba que los niños menores de 6 años acudan a los dispensarios médicos para ser chequeados, mientras el componente de educación buscaba que los niños mayores de 6 y menores de 15 años se matriculen en el sistema educativo y adquieran por lo menos el 90% de asistencias (Ponce 2010, 54). Para Oleas (2009) y Martínez y Rosero (2007), los esfuerzos de este nuevo enfoque estaban direccionados a: asegurar a los hogares un nivel mínimo de consumo, disminución de los niveles de desnutrición crónica en niños de 0 a 5 años, promover la matrícula y la permanencia en el sistema educativo a los niños y adolescentes entre 5 a 18 años y velar por la

²⁰ Este sistema presentó varios problemas debido a que no tomó en cuenta una característica importante del Ecuador como es la pluriculturalidad y que gran parte de la población pobre del país se halla en zonas rurales, por tanto, sólo quienes tenían acceso a información podían inscribirse (Almeida 2009, 50). Otro problema tuvo que ver con la accesibilidad de los beneficiarios a las agencias de pago, ya que en un primer momento sólo existieron 500 agencias en todo el país principalmente de la banca privada manejadas por BANRED (Vos 2000, 7).

²¹ Al final de los 90, se creó el programa denominado Beca Escolar. Se trataba de una transferencia de 5 dólares por niño (máximo 2 niños por familia), con el condicionante que se encuentren matriculados en el sistema escolar y de que su asistencia sea de al menos el 90% (Ponce 2010, 54).

integridad de las personas con discapacidad y los adultos mayores (en Almeida 2009, 61).

Al inicio de esta fase, se generó una herramienta para mejorar el proceso de selección a través de una encuesta socio económica denominada Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SelBen), ésta se aplicó en todo el país para la identificación de los pobres mediante 50 variables y dividir a la población ecuatoriana en 5 quintiles. Con la ayuda de este instrumento se actualizó la base de usuarios de la transferencia monetaria (Almeida 2009, 62).

A la par, se desarrollaron campañas informativas para el cumplimiento de las condicionalidades (Almeida 2009, 62). Sin embargo, a diferencia de otros programas en la región, el Bono de Desarrollo Humano hasta el 2006 no contaba con un sistema para comprobar el cumplimiento de las condicionalidades o también llamadas corresponsabilidades. Por tanto, se consideraba a este programa como uno de transferencias monetarias no condicionadas (Ponce 2010, 54).

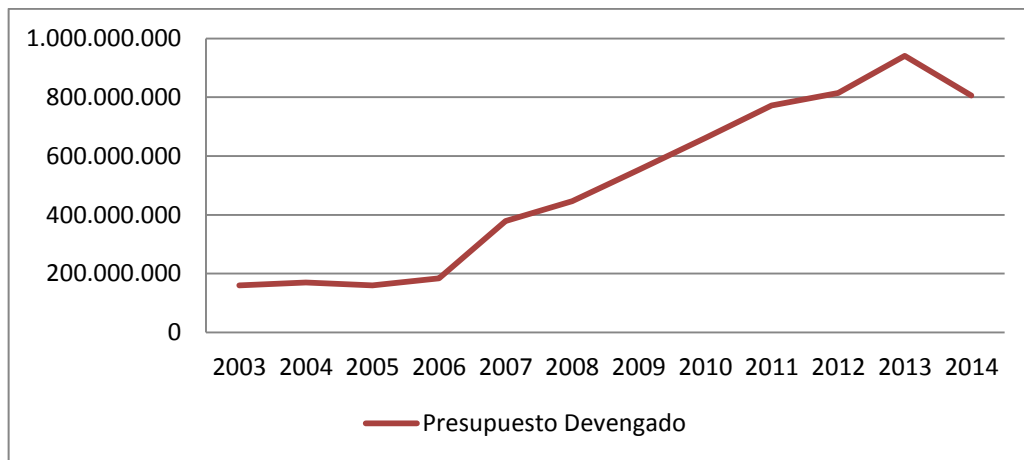
El presupuesto anual del programa bordeó los 190 millones de dólares (cerca del 1% del PIB). El monto transferido por familia al mes fue de 15 dólares y los usuarios totales del programa al final del 2006 bordearon el 1 millón 200 mil (Ponce 2010, 55).

2.1.3 Tercer fase: gobierno de Rafael Correa

Según García Fabre (2007), con la llegada de Rafael Correa al poder se reconfigura el Programa del Bono de Desarrollo Humano, como eje de la política social para la población más vulnerable, Arcos (2007) señala que por una parte se produce un rediseño institucional, y por otra, se aumenta el presupuesto para el sector social, en consecuencia también crece el presupuesto para el BDH (ver gráfico N° 2) (en Almeida 2009, 70). De esta manera empieza una tercera fase del programa social de transferencias condicionadas.

Gráfico 2

Presupuesto BDH por año



Fuente: MIES

Elaboración propia

Un cambio importante en este período fue la introducción de la metodología línea de pobreza, esta metodología consideraba que si una familia se encontraba por debajo de un determinado puntaje, entonces era considerada pobre y elegible para recibir la transferencia monetaria.

Para Burningham (1987), la línea de la pobreza está determinada por el nivel de ingreso mínimo requerido para tener una vida digna. Con este instrumento se puede elaborar una personificación de las características de quienes viven en pobreza. Para estructurar la línea de la pobreza se calcula el costo total de todos los recursos necesarios que un adulto promedio consume en un año. Se determina a través del gasto mínimo indispensable para llevar una vida digna (en Almeida 2009, 71).

En el gobierno de Rafael Correa se reemplaza el SelBen, el cual determinaba a los usuarios potenciales de los programas sociales mediante un índice de necesidades básicas insatisfechas y dividía a la población en 5 quintiles, quienes pertenecían al 1 y 2 (entre 0 y 56.65 de puntaje) eran considerados pobres, candidatos a recibir el BDH (Ponce 2010, 79-80). Al implementar la metodología de la línea de la pobreza el puntaje de este índice se redujo hasta 36.5.

Según algunos expertos, el cambio fue valioso a nivel de implementación de programas sociales, porque la atención brindada a este grupo se pudo focalizar de mejor forma y otorgar la ayuda a los beneficiarios que mayormente lo necesitaban. A partir de esta metodología, se desarrollan programas y servicios adyacentes o

complementarios al BDH con los cuales se intenta alcanzar a la población considerada altamente vulnerable, y así ayudarle a salir de la pobreza (Almeida 2009, 71).

El programa Bono de Desarrollo Humano se ha dividido en tres subprogramas: el BDH dirigido a las madres se caracteriza por su componente de condicionalidad en educación y salud; pensión para adultos mayores; y pensión para personas con discapacidad (Almeida 2009, 72).

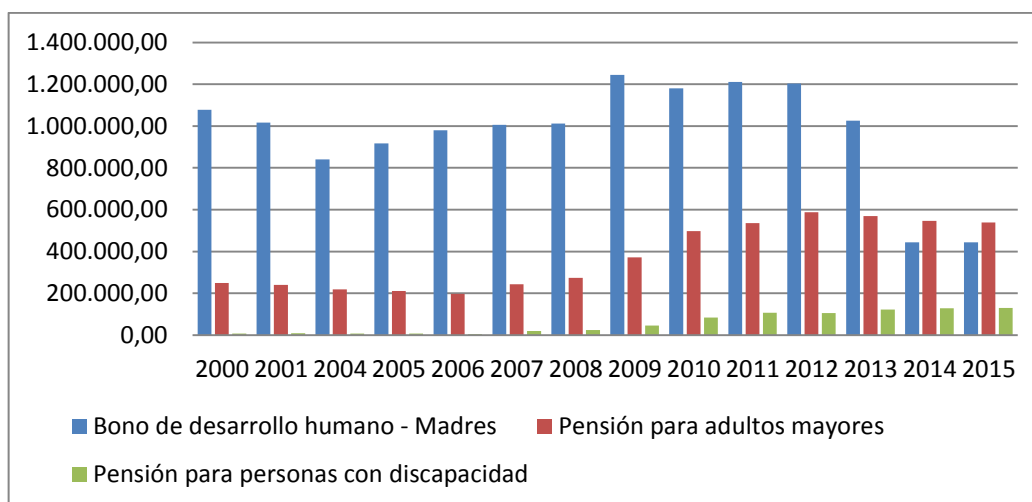
La inclusión de usuarios desde el 2006 hasta el 2012 aumentó hasta casi llegar a los 2 millones de beneficiarios y la inversión llegó a los 900 millones de dólares. Sin embargo, para el año 2014 el número de usuarios se ha reducido significativamente.

En este período se ejecutaron dos procesos de exclusión o egresamiento: el primer proceso se realizó en marzo de 2013 excluyendo a 124.554 madres bajo el argumento de que “han superado sus condiciones de pobreza por ingresos” (MIES 2013). No obstante, se debió principalmente a que el MIES cambió la metodología de asignación del BDH y redujo la línea de pobreza del Registro Social RS 2008 de 36.5 a 32.5 con el objetivo de focalizar la entrega de la transferencia monetaria a la población que se encuentra en extrema pobreza. El segundo proceso de exclusión fue el de mayor incidencia y se llevó a cabo de abril a agosto del 2014 en donde se establecieron otros criterios de egresos en base a la encuesta del Registro Social del 2013 (MIES 2014b), el número de egresados fue de 396.156.

A diciembre del 2014, el programa beneficia a 1'119.858 personas, casi el 40% de los usuarios son madres, el 48% constituyen adultos mayores y el 11 % son personas con discapacidad. En las primeras fases del programa la inclusión de adultos mayores y personas discapacitadas era mínima. Es a partir del 2007 que la distribución del presupuesto para el BDH cambia de sentido priorizando la inclusión de adultos mayores y discapacitados, desde el 2014 el número de adultos mayores supera a las madres y el número de jefas de hogar se ha reducido en más de la mitad como se puede observar en el gráfico n° 3.

El programa ha hecho estos cambios estructurales para cumplir los mandatos dictados en la Constitución de la República del Ecuador la cual, en el Artículo 37 inciso 3, protege a los adultos mayores y explica la obligatoriedad de que el Estado promueva una pensión universal. Así también, el Art. 48 inciso 1, prevé que las personas con discapacidad serán incluidas social, política y económicamente.

Gráfico 3
Usuarios BDH 2000-2015



Fuente: SIISE, MIES

Elaboración propia

En esta etapa del BDH se han realizado 3 incrementos al monto de la transferencia: 30 dólares mensuales desde febrero del 2008, 35 dólares a partir de agosto del 2009 y desde enero del 2013 se incrementó a 50 dólares mensuales (MIES 2014c). Estos ajustes se aplicaron mediante decretos ejecutivos sin considerar criterios técnicos ni tomando en cuenta una periodicidad determinada o la inflación de los precios (Cecchini y Madariaga 2011, 62), antes bien fueron ejecutados en base a la disponibilidad presupuestaria y de acuerdo con la coyuntura política- electoral del país.

Como se puede verificar en los gráficos n° 2 y n° 3: a pesar de la disminución de más de 500 mil usuarios en el período 2013 y 2014, resultado de dos procesos de egresamiento, el presupuesto devengado sigue superando los 800 millones de dólares anuales. Por una parte aumentó el monto del BDH pero por otra se disminuyó el número de usuarios de una manera progresiva y muy discreta a fin de no generar agitaciones sociales ni déficit en el presupuesto comprometido para el programa.

El programa Bono de Desarrollo Humano en esta fase no ha podido establecer mecanismos para la verificación del cumplimiento de las condicionalidades, a pesar de que se han realizado campañas comunicacionales en las cuales se advertía a la población usuaria de la obligación de cumplir con la condicionalidad, nunca se llegaron a establecer instrumentos reales de verificación de su cumplimiento (Ponce, Enriquez, y otros 2013, 25).

El Bono de Desarrollo Humano no ha sido un programa estático y a lo largo de su existencia ha modificado su metodología de identificación y focalización de usuarios, ha incrementado el número de puntos de pago en más 9.740 a nivel nacional incluyendo banca pública, privada y cooperativas de ahorro y crédito, y también ha implementado programas y servicios complementarios²² bajo los lineamientos de la protección social (reducir la pobreza por ingresos y mejorar el capital humano de la población pobre).

A continuación describiremos uno de los servicios complementarios del BDH y pensiones como es el caso de las Redes de Descuento.

2.2 Redes de Descuento

Redes de Descuento es un servicio del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), su objetivo es contribuir a la disminución de la pobreza y promover el mejoramiento del capital humano de los hogares pertenecientes al Bono de Desarrollo Humano y Pensiones (MIES 2015, 1).

El servicio fue creado y validado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) en enero del 2010 con el nombre de Proyecto Socio Ahorro, en ese entonces su objetivo fue reducir la especulación incentivando el consumo de productos de primera necesidad con descuento en los grandes supermercados del país (MIES 2014a, 2).

En marzo del 2011, el MCDS transfiere al MIES- PPS el Proyecto Socio Ahorro para que continúe con su implementación, bajo las mismas condiciones contractuales, es decir, con las mismas cadenas de supermercados: TÍA, AKÍ y Mi

²² En el año 2001 por Decreto Ejecutivo se crea el Crédito Productivo Solidario con el objetivo de mejorar los niveles de vida de los usuarios del Bono Solidario y en general de la población en bajo la línea de la pobreza, a través del acceso al crédito. A partir del 2007 este programa se convierte en el Crédito de Desarrollo Humano (CDH), el mismo que tiene el fin de proporcionar a los usuarios del BDH y Pensiones una vía sostenible para salir de la pobreza. Se trata de una política pública complementaria al BDH que busca el desarrollo de capacidades y oportunidades para garantizar sostenibilidad de un nivel de ingresos (MIES 2016, 1-2).

El CDH consiste en un adelanto de las cuotas mensuales del BDH (de 12 a 24 meses) para los usuarios que desean emprender un negocio (individual o colectivamente). Incluye plazos de amortización y tasa de interés (5% real, 2.25% nominal). Pero, no requiere garantía o aval como en los créditos tradicionales y el único condicionante para ser elegible es ser usuario del BDH o Pensiones, por lo tanto es fácil adquirirlo en comparación con los requisitos impuestos por la banca privada (MIES 2016, 7-8).

Según datos del MIES (2016, 14) , desde el 2007 hasta el 2015 se ha entregado más de 865 millones de dólares en CDH, que responden a 1.462.950 solicitudes. El 2010 fue el año en que más créditos se colocaron llegando a invertirse 144 veces más que en el año 2006. Desde el 2011 en adelante el número de créditos se ha reducido gradualmente, aunque las cifras siguieron siendo superiores a las del año 2006.

Comisariato y bajo los principios de inclusión social con enfoque de consumo de los usuarios de la transferencia monetaria (MIES 2014a, 2).

El Proyecto Socio Ahorro como parte del MIES se enmarca dentro de una política de Protección Social, destinada a garantizar un acceso mínimo a servicios y prestaciones, que contribuyan a generar capacidades y libertades fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos a las personas y comunidades más vulnerables y excluidas del país (MIES, 2014a, 2).

En el marco de esta política el Proyecto Socio Ahorro - MIES se enfoca en disminuir las barreras económicas de los usuarios activos al pago del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones, para acceder a productos de las principales cadenas de supermercados, mediante el uso de cupos de descuento (MIES 2015, 1).

A partir del 26 de noviembre del 2012, se integró al MIES, el Programa de Protección Social y con este el Proyecto Socio Ahorro el cual pasó a llamarse Gestión de Redes de Descuento, su enfoque sigue siendo de Protección Social y sus objetivos se orientan a incentivar el consumo nutritivo y saludable de productos a precios reducidos para las familias que reciben el BDH y Pensiones a fin de mejorar su capital humano (MIES 2014a, 3).

Redes de Descuento trabaja con tres grandes cadenas comerciales con presencia a nivel nacional: TIA que cuenta con 178 locales distribuidos en 20 provincias, AKI cuenta con 69 locales en 18 provincias, y Mi Comisariato tiene 85 locales repartidos en 8 provincias (MIES 2015, 1). El descuento otorgado a los usuarios del BDH y Pensiones corresponde al 8% de las compras realizadas en cualquiera de las tres cadenas de comisariatos por un cupo máximo de 60 dólares mensuales (MIES 2014a, 1).

En el período de enero a diciembre del 2015 el servicio de Redes de Descuento sumó 474.108 usuarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones, que realizaron 844.061 compras por un monto que superó los 8 millones de dólares (MIES, 2). El promedio mensual de utilización del servicio fue de 3.6%, es decir, de 100 usuarios del BDH y pensiones apenas 4 utilizaron el servicio.

Tabla1

Datos Redes de Descuento 2015

REDES DE DESCUENTO 2015				
CADENA	AGENCIAS	USUARIOS	COMPRAS	MONTO (\$)
MI COMISARIATO	85	47.994	97.919	1.376.325,44
AKI	69	72.777	108.683	2.048.115,06
TIA	178	353.337	637.459	5.432.860,29
TOTAL GENERAL	332	474.108	844.061	8.857.300,79

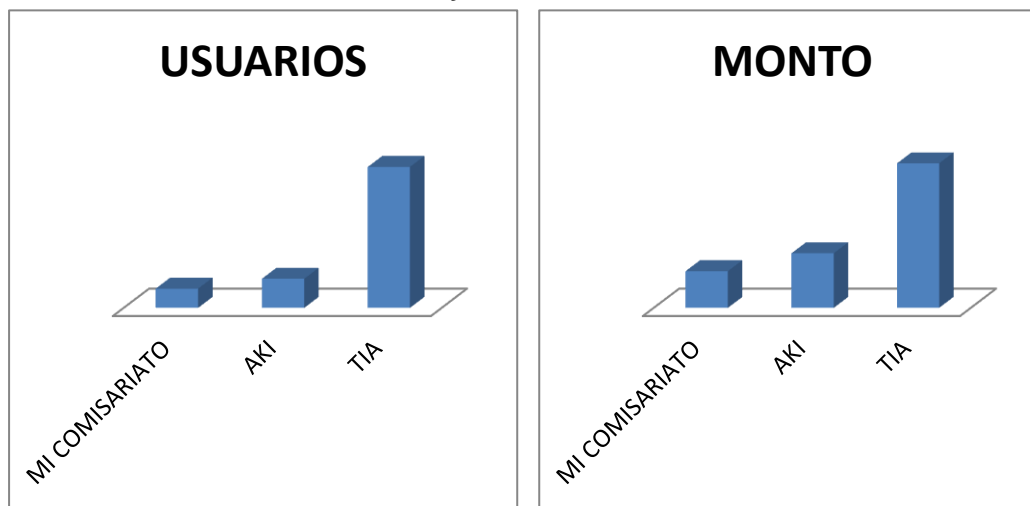
Fuente: MIES

Elaboración propia

Dentro del servicio de Redes de Descuento, la cadena TÍA concentra la mayor parte de sucursales, usuarios, compras y monto de compras realizadas en el año 2015. Las otras dos cadenas se encuentran muy distantes de las cifras reportadas por TÍA (observar gráfico n° 4) quizá porque este supermercado tiene una mayor cantidad de locales con presencia en más provincias.

Gráfico 4

Usuarios y Monto Redes de Descuento 2015



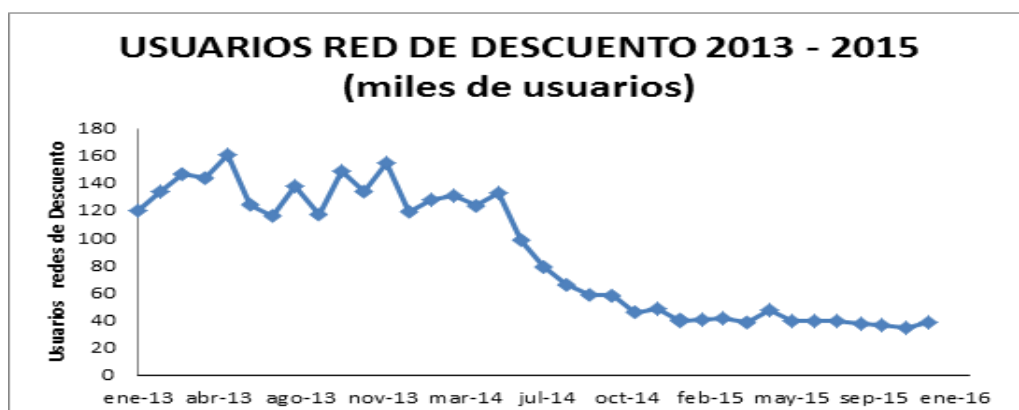
Fuente: MIES

Elaboración propia

Desde que se implementó el servicio Redes de Descuento se ha podido evidenciar una disminución en la utilización del mismo, esto constituye un problema que debe investigarse con miras a generar estrategias que ataquen los factores que influyen en esta reducción, y de esta manera, mejorar la gestión del servicio a fin de coadyuvar al desarrollo del capital humano de una mayor cantidad de usuarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones.

Gráfico 5

Utilización de Redes de Descuento 2013-2015



Fuente: MIES

Elaboración propia

Para describir los factores que influyen en la utilización del Servicio de Redes de Descuento, se ha tomado como referencia la parroquia Conocoto debido a que tiene representatividad en cuanto a la presencia de beneficiarios del BDH y beneficiarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores además porque este cantón, presenta poca utilización del servicio Redes de Descuento.

A continuación describiremos las características socio económicas de la parroquia Conocoto, así como su marco contextual concerniente al programa de Bono de Desarrollo Humano, pensiones por discapacidad y adultos mayores y Redes de Descuento.

2.3 Caracterización de la parroquia Conocoto

Conocoto es una de las 33 parroquias del Distrito Metropolitano de Quito. Se encuentra a 11 km del centro histórico de Quito, 25 km al sur de la línea equinoccial, en el flanco occidental del Valle de los Chillos, asentada sobre la ladera oriental de la Loma de Puengasí, con un área aproximada de 56.20 km² (GAD de Conocoto 2012, 31) (Gomezjurado 2012, 45). Por otra parte, de acuerdo al sistema administrativo²³ dispuesto por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Conocoto se encuentra en la Zona de Planificación 9 específicamente en el Distrito 17/D08 (SENPLADES 2012, 36).

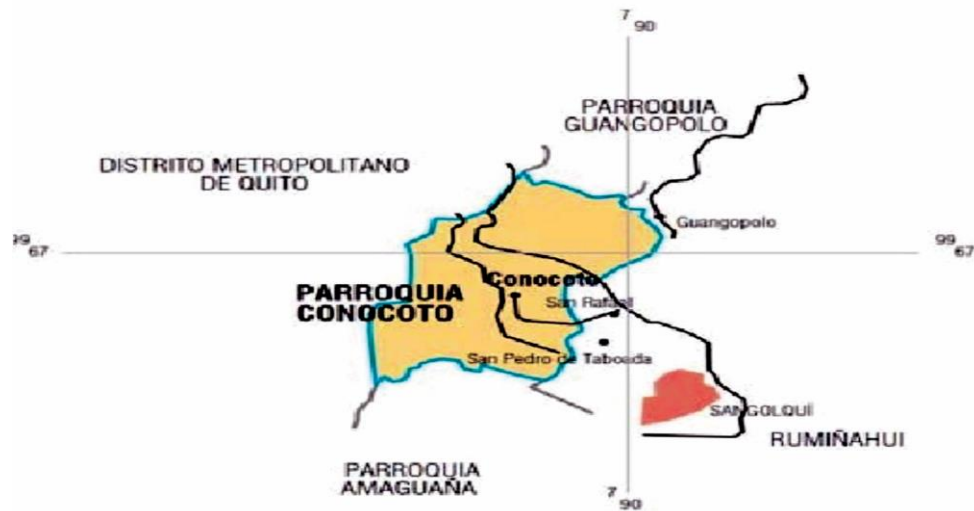
Los límites de la parroquia Conocoto son:

²³ El Gobierno del Ecuador, a través de la SENPLADES impulsa un proceso de desconcentración para garantizar la equidad territorial, recogiendo las necesidades del territorio a través de cada uno de sus distritos. El Ministerio de Inclusión Económica y Social es uno de los que ha reorganizado sus servicios a nivel zonal y distrital.

- Al Norte: cantón Quito y parroquia de Cumbayá,
- Al Sur: parroquia Amaguaña y cantón Rumiñahui,
- Al Oriente: parroquias Alangasí y Guangopolo y el cantón Rumiñahui,
- Al Occidente: cantón Quito.

Gráfico 6

Ubicación de la Parroquia Conocoto



Fuente: GAD Provincial de Pichincha

El relieve de la parroquia es irregular, y desde la línea cumbre de la Loma de Puengasí que está a 3.175 msnm, ladera abajo el terreno presenta una pendiente pronunciada que alcanza la planicie que bordea la ribera del Río San Pedro a 2.390 msnm, en el límite con la parroquia Cumbayá, mientras el centro de la parroquia Conocoto se encuentra a 2.600 msnm (GAD de Conocoto 2012, 31).

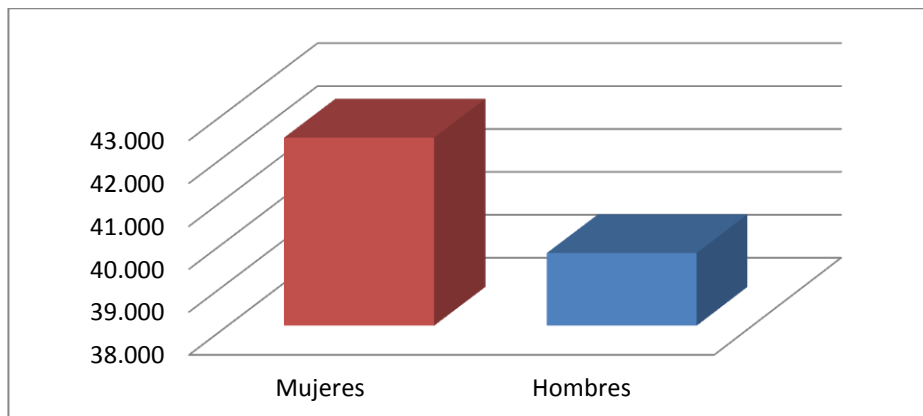
Diecinueve quebradillas cruzan el territorio de Conocoto, de éstas diecisiete lo hacen de Occidente a Oriente, de las cuales cuatro desembocan en la quebrada San José y las trece restantes en la quebrada Punkuwayku. Las dos últimas quebradas corren de Sur a Norte y desembocan en el San Pedro, principal río del valle de los Chillos (Gomezjurado 2012, 48).

Según los datos del INAMHI, la temperatura media anual bordea los 15,7°C, no obstante ésta puede oscilar entre 14,10°C y 17,30°C. Se distinguen dos estaciones: invierno y verano, la primera de octubre a junio y la segunda de julio a septiembre. La precipitación fluctúa entre 11 y 128 mm que se reparten en dos períodos lluviosos: el primero, entre marzo y abril, y el segundo entre octubre y noviembre (en GAD de Conocoto 2012, 45).

De acuerdo al censo del 2010, Conocoto tiene una población de 82.072 habitantes, de éstos 39.691 son hombres y 42.381 son mujeres.

Gráfico 7

Población de Conocoto por sexo



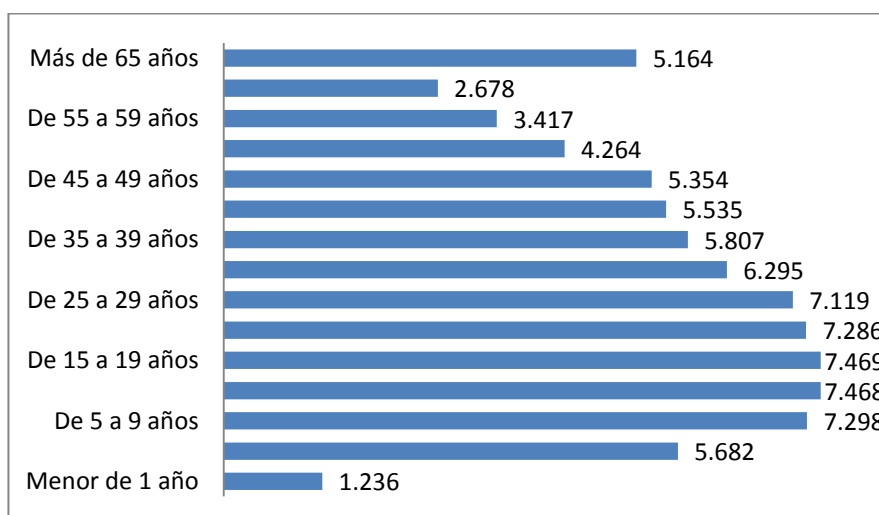
Fuente: INEN- Censo 2010

Elaboración propia

En cuanto a la población distribuida en edades, se puede decir que la parroquia de Conocoto tiene una población joven: 17% de la población total se concentra entre los 0 y los 9 años de edad, mientras que el 36% del total de la población se encuentra entre los 10 y 29 años. El porcentaje de adultos mayores apenas corresponde al 6% de la población total de la parroquia.

Gráfico 8

Población de Conocoto por edades



Fuente: INEN- Censo 2010

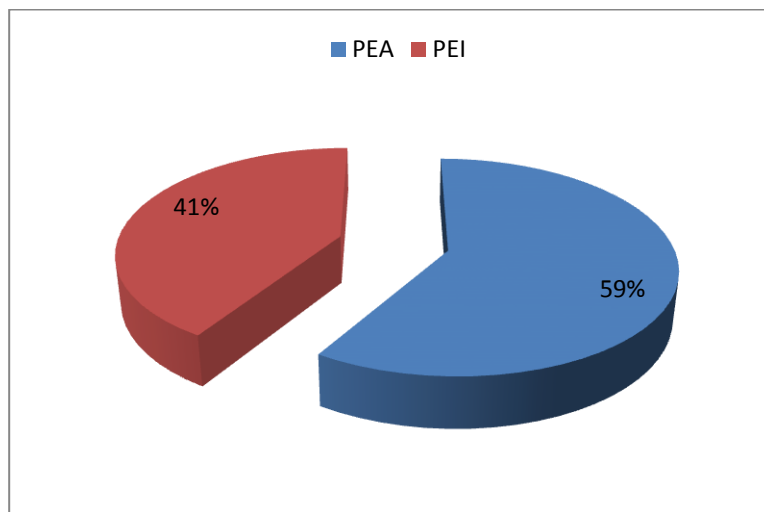
Elaboración propia

La población en edad de trabajar (PET) constituye el 83% del total de la población de la parroquia Conocoto con 82.072 habitantes. De éstos, la población

económicamente activa (PEA) corresponde a 39.957 con 59% y la población económicamente inactiva 27.899 con 41%. La incidencia de trabajo infantil es del 3,42%.

Gráfico 9

PEA y PEI de la parroquia Conocoto



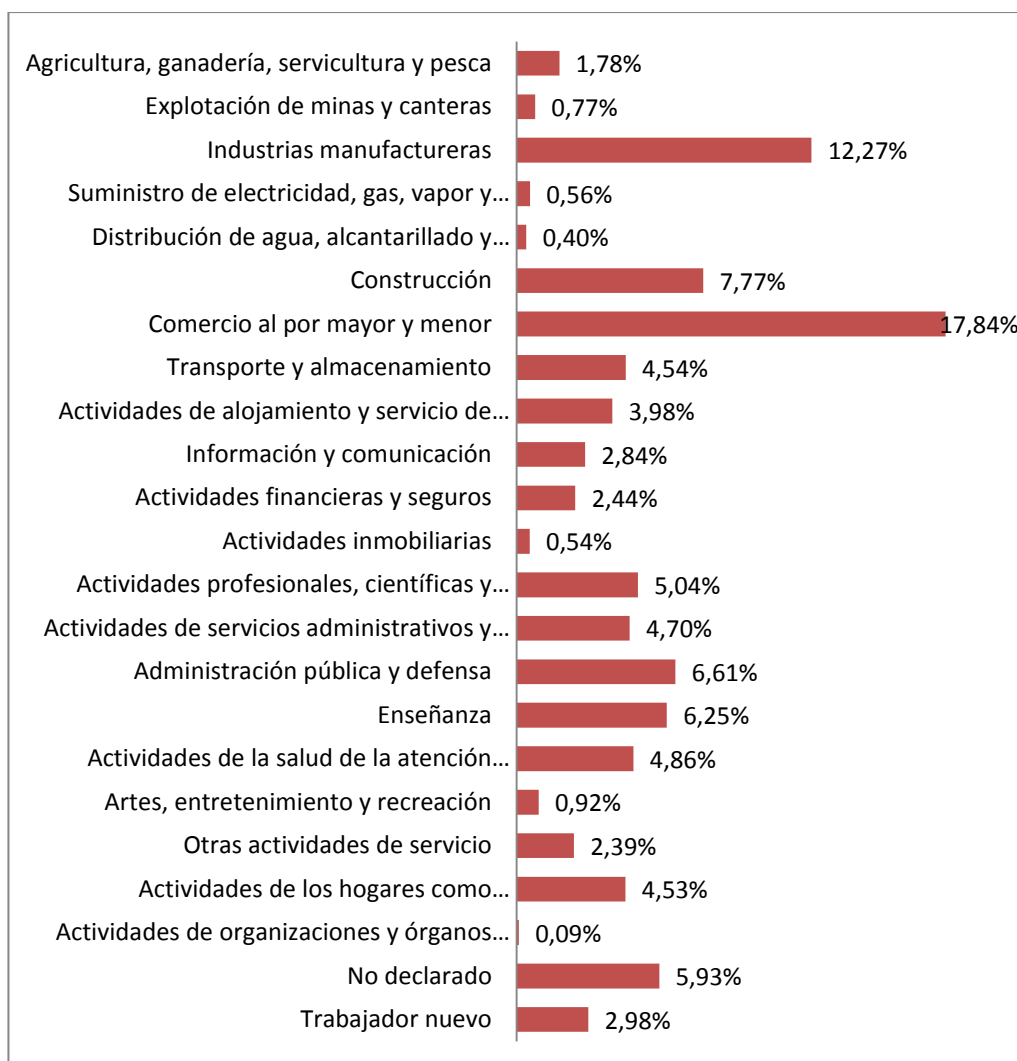
Fuente: INEN- Censo 2010

Elaboración propia

La actividad económica principal es el comercio al por mayor y menor, seguida por la industria manufacturera y el sector de la construcción (GAD de Conocoto 2012, 49). Debido al acelerado crecimiento urbano, Conocoto no ha desarrollado actividades a escala de agro-producción, los cultivos apenas alcanzan el 3% de la superficie de la parroquia (GAD de Conocoto 2012, 46). Las actividades agrícolas son desarrolladas en espacios de terreno pequeños cercanos a los hogares y en su mayoría para el consumo doméstico, interno y local sembrando principalmente maíz, trigo, cebada, papas, habas, arveja, fréjol y tomate de árbol (Gomezjurado 2012, 51). Por el déficit de oportunidades laborales la mayor parte de la población busca trabajo en Quito (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 49).

Gráfico 10

Población económicamente activa de Conocoto por rama de actividad



Fuente: INEN- Censo 2010

Elaboración propia

Según el censo del 2010, los grupos de ocupación de la población económicamente activa de Conocoto con mayor presencia son: 18% trabajadores de los servicios y vendedores, 16% profesionales, científicos e intelectuales y el 10% son personal de apoyo administrativo.

Gráfico 11

Población económicamente activa de Conocoto por grupo de ocupación



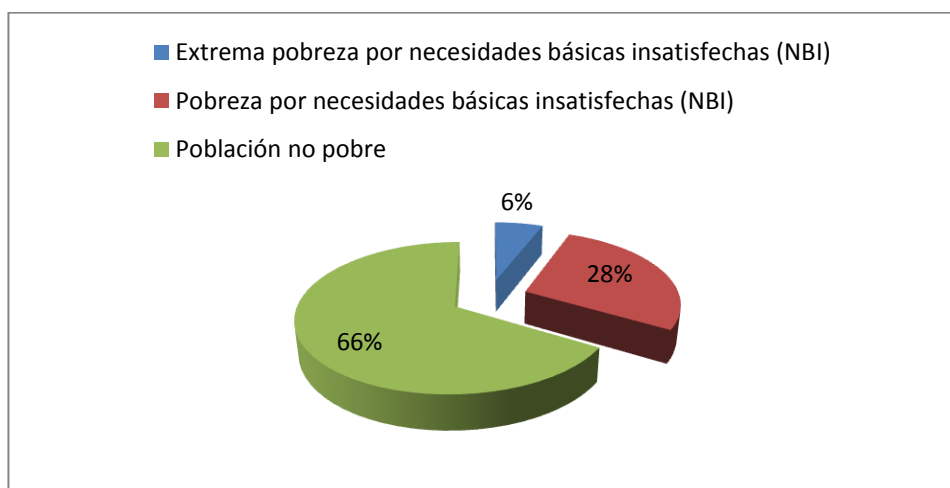
Fuente: INEN- Censo 2010

Elaboración propia

Una tercera parte de la población de la parroquia Conocoto se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas (NBI).²⁴ Mientras el 66% corresponde a población no pobre por NBI.

Gráfico 12

Población de Conocoto según el nivel de pobreza NBI



Fuente: INEN- Censo 2010- SIISE

Elaboración propia

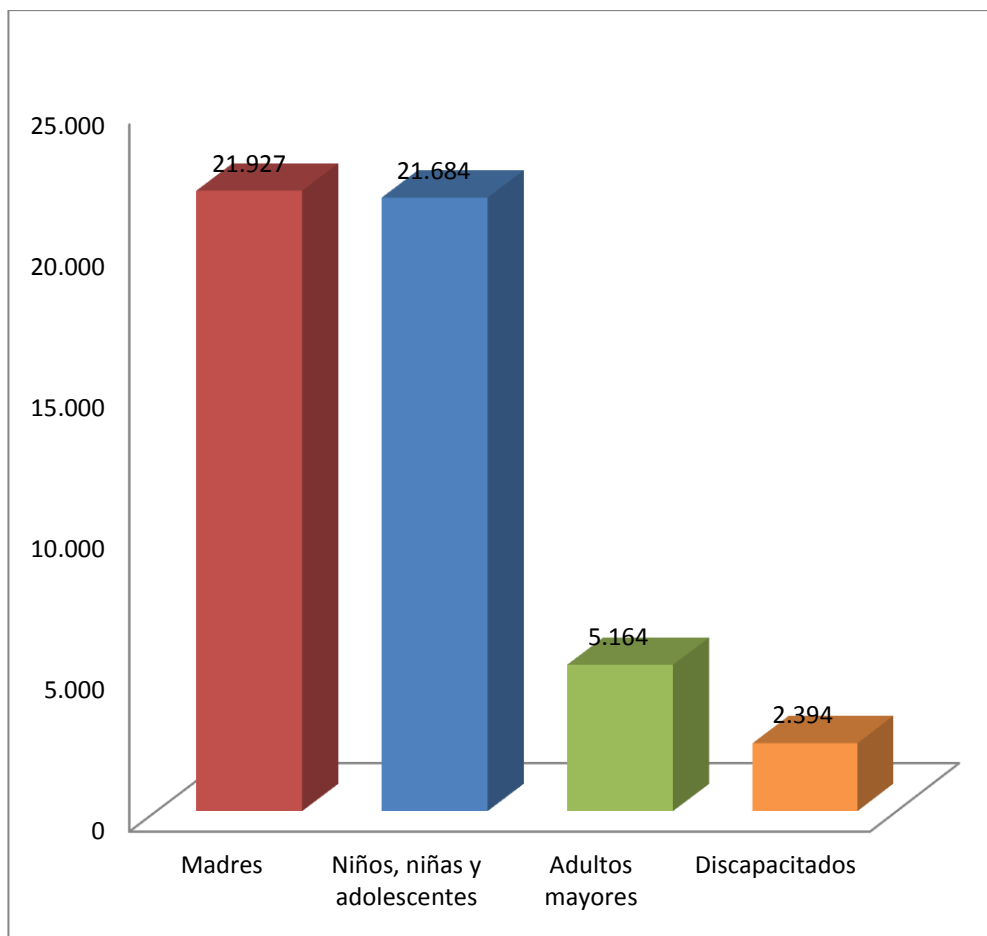
Más del 60 % de la población total de la parroquia forma parte de algún grupo de atención prioritaria, a decir de los dirigentes sociales y políticos de Conocoto,

²⁴ De acuerdo al Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) “define aun hogar como pobre cuando adolece de carencias graves en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo”. Este método es conceptualmente más utilizado que el de ingreso y consumo, no obstante su uso en la práctica se ve limitado por las limitaciones y costos para su medición.

estos grupos presentan alta vulnerabilidad por el deterioro de sus condiciones de vida debido entre otras causas a la migración de jóvenes y adultos jóvenes en busca de oportunidades en otras locaciones, esto a su vez ha generado la desintegración de las familias y ha dejado a muchos adultos mayores, niños y adolescentes en un contexto vulnerable. Es común observar escenas de mendicidad y personas que viven en condiciones deplorables (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 61).

Gráfico 13

Población de Conocoto según su vulnerabilidad



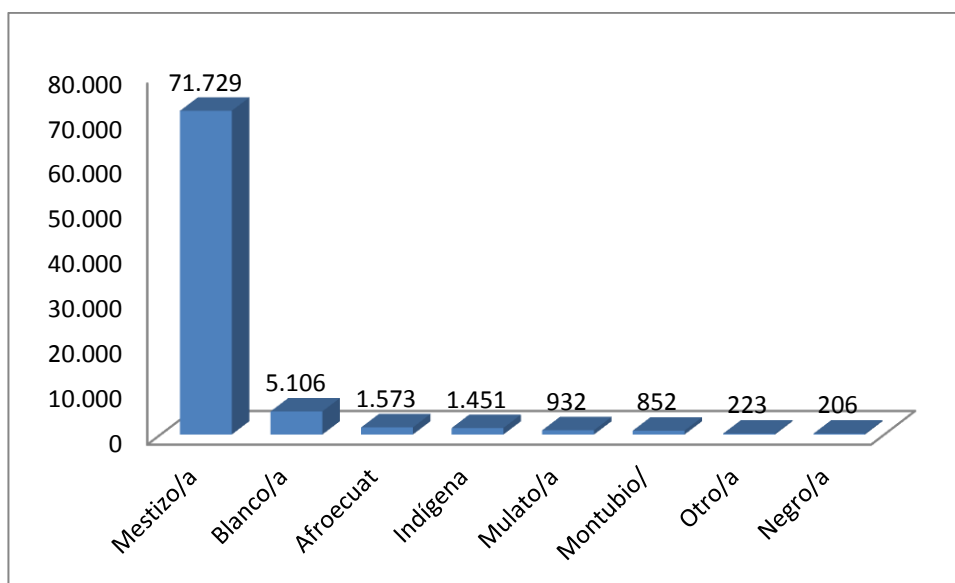
Fuente: INEN- Censo 2010- SIISE, GADP Conocoto 2012, MSP 2015

Elaboración propia

El 87% de la población de Conocoto se autodefine como mestizos, el 6% como blancos, mientras que indígenas el 2% y el mismo porcentaje los afro ecuatorianos.

Gráfico 14

Población de Conocoto por etnia



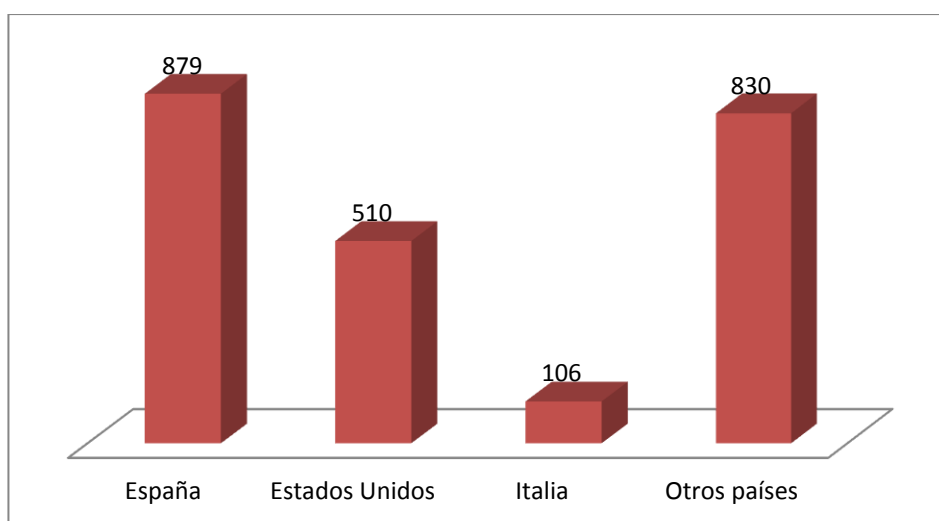
Fuente: INEN- Censo 2010- SNI

Elaboración propia

En cuanto a la movilidad de la población, como se ha mencionado la principal causa de la emigración es la búsqueda de mejores condiciones de vida (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 65). Existen 2.325 personas quienes han emigrado y dejado a sus familias principalmente en búsqueda de trabajo. Los principales destinos son España, Estados Unidos e Italia.

Gráfico 15

Movilidad: número de emigrantes de Conocoto y países de destino



Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

Por otra parte, la parroquia Conocoto concentra más del 42% de su superficie como suelo urbanizable, éste se encuentra repartido entre los sectores de la Cabecera Parroquial, La Armenia, La ciudadela Hospitalaria y los Laureles, en donde se puede encontrar predios desde los 250 m² hasta 10 has. En el suelo no urbanizable de la parroquia se evidencia también una fuerte tendencia hacia lo urbanización (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 69).

Tabla 2

Uso del suelo en Conocoto

Clasificación de uso de suelo	Área (has)	Porcentaje
Suelo urbano (residencial)	3.784,21	42%
Suelo urbanizable	986,56	11%
No urbanizable (equipamiento, agrícola residencial y protección ecológica)	4.298,08	47%
Total	9.068,85	100%

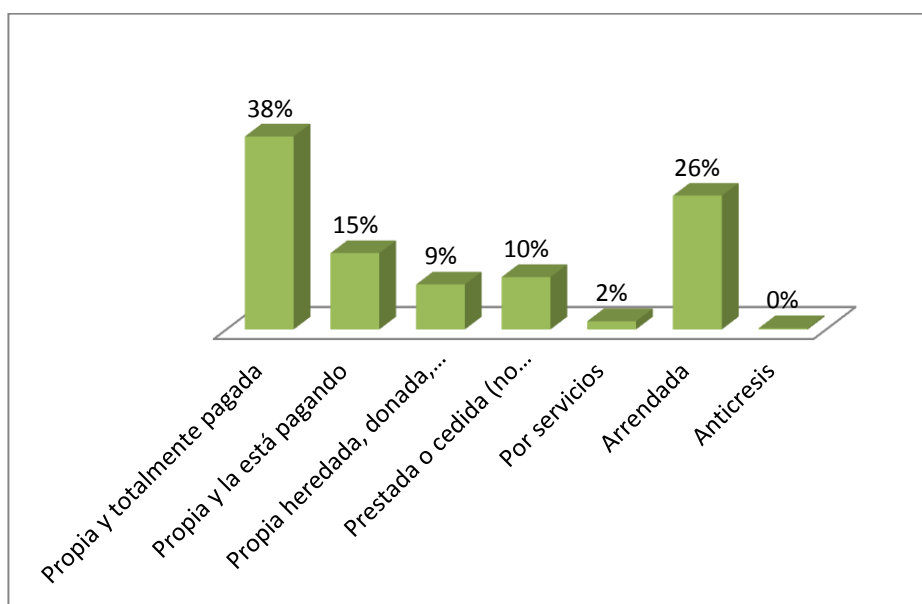
Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

En cuanto a la tenencia o propiedad de la vivienda en la parroquia Conocoto, podemos decir una gran parte (61%) de las familias de esta parroquia poseen vivienda propia (pagada totalmente, que está siendo pagada o heredada), mientras que más de un 26% arriendan.

Gráfico 16

Tenencia o propiedad de la vivienda en Conocoto



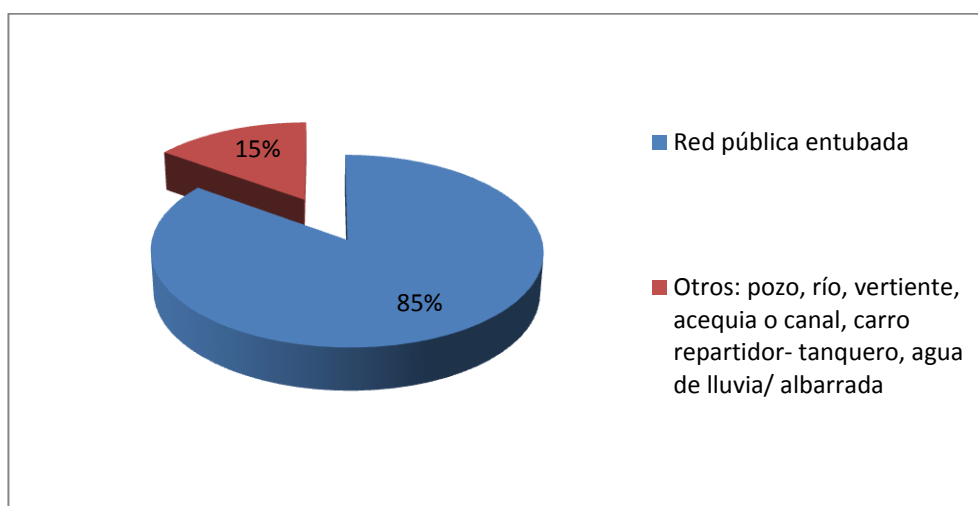
Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

Según el censo del 2010, el abastecimiento de agua a través de una red pública entubada dentro de la vivienda cubre a más del 85% del total de hogares de la parroquia, el 15% de los hogares restantes consume el agua obtenida a través de pozos, agua de lluvia o albarrada, de río, acequia, canal o de carro repartidor.

Gráfico 17

Cobertura y provisión de agua de la parroquia Conocoto



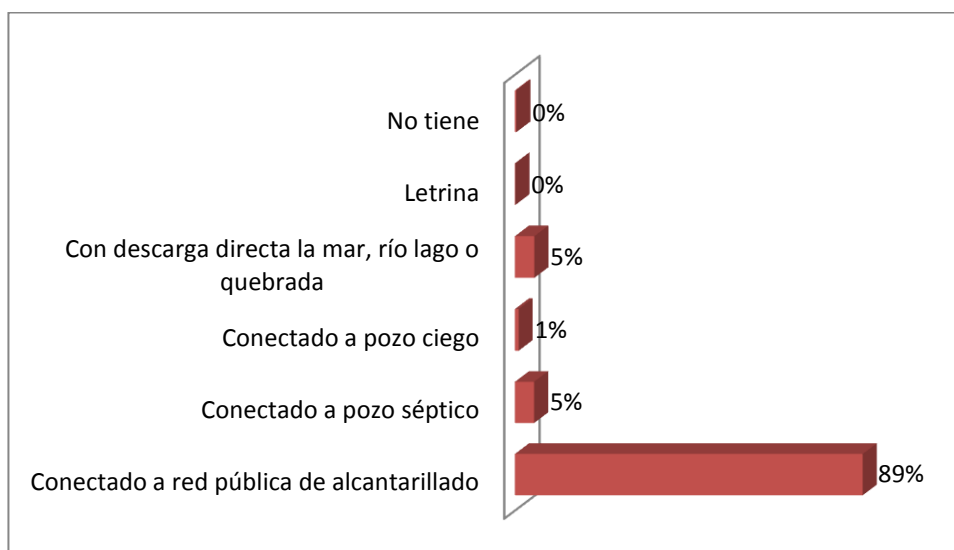
Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

La red de alcantarillado público cubre el 89% de los hogares mientras que el resto de hogares descarga sus excretas directamente en los ríos y quebradas o a través de pozos sépticos o ciegos.

Gráfico 18

Cobertura de alcantarillado en Conocoto



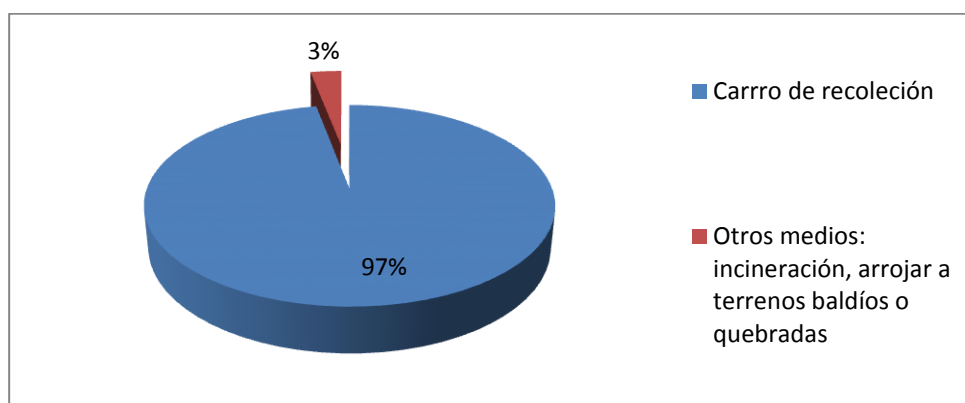
Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

De acuerdo a los datos del censo del 2010 reportados en el Sistema de Indicadores Sociales (SIISE), 97% de la población de Conocoto elimina la basura por carro recolector, mientras el 3% incineran la basura o la arrojan a terrenos baldíos o quebradas.

Gráfico 19

Medios de recolección de basura en Conocoto



Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

El servicio eléctrico cubre el 99% de las viviendas, es decir la totalidad de las mismas, de la misma forma el acceso a gas licuado de petróleo para cocinar alcanza al 98% de la población. Esto no sucede con el servicio telefónico convencional que sólo cubre el 69% de los hogares de Conocoto.

Los servicios de salud pública de Conocoto están constituidos por dos centros de salud y un hospital psiquiátrico, en éstos atienden un total de 61 profesionales (entre médicos, odontólogos, psicólogos, radiólogos, químico farmacéuticos y enfermeras) y 50 auxiliares (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 76). De acuerdo al censo del 2010, Conocoto tiene los siguientes indicadores de salud reportados en el SIISE:

Tabla 3

Indicadores de salud de la parroquia Conocoto

Indicadores de salud	Porcentaje
Tasa global de fecundidad	1,93%
Tasa de discapacidad	4,28%
Tasa de médicos por cada 10.000 habitantes	13,03%
Tasa de natalidad	16,98%

Fuente: INEN- Censo 2010- GADP de Conocoto 2012

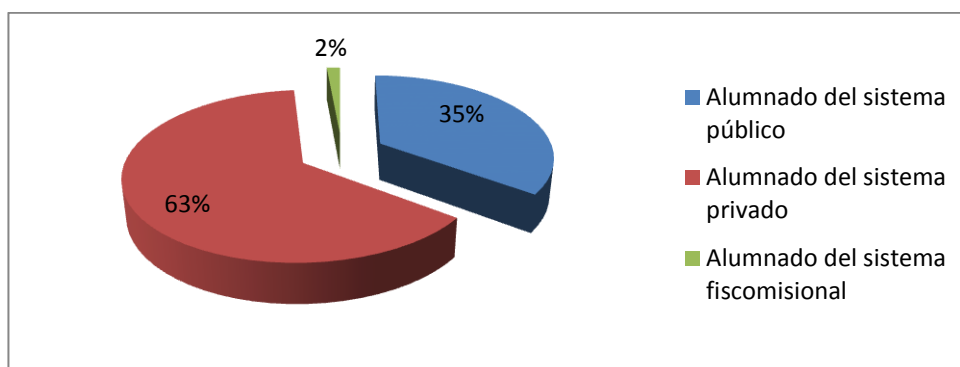
Elaboración propia

Las enfermedades más frecuentes en la población de Conocoto son las infecciones respiratorias relacionadas principalmente con la contaminación ambiental, seguidas de las enfermedades digestivas, parasitarias, desnutrición y anemia (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 76).

El sistema educativo de Conocoto está conformado por al menos 83 establecimientos entre educación inicial, primaria y secundaria, en los cuales laboran 1197 docentes (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 77-78-79). El número de estudiantes de la parroquia según del censo del 2010 es de 18525, siendo la mayor parte del alumnado estudiantes del sistema de educación privado.

Gráfico 20

Distribución de estudiantes según la oferta educativa de Conocoto



Fuente: INEN- Censo 2010

Elaboración propia

De acuerdo al censo del 2010 reportados en el SIISE, los principales indicadores de educación (cobertura y acceso) de la población de Conocoto son los siguientes:

Tabla 4

Indicadores de educación de la parroquia Conocoto

Indicadores	Medida	Datos
Analfabetismo	%(15 años o más)	2,38
Analfabetismo funcional	%(15 años o más)	6,84
Escolaridad	Años de estudio	12,76
Instrucción superior	%(24 años y más)	44,00
Primaria completa	%(12 años y más)	94,27
Secundaria completa	%(18 años y más)	71,27
Tasa bruta de asistencia en Bachillerato	%(15 a 17 años)	107,98
Tasa bruta de asistencia en Educación General Básica	%(5 a 14 años)	104,28
Tasa bruta de asistencia en Educación Superior	%(18 a 24 años)	70,07
Tasa de asistencia 15 a 17 años	Porcentaje	89,03
Tasa de asistencia 18 a 24 años	Porcentaje	55,65

Tasa de asistencia 5 a 14 años	Porcentaje	97,96
Tasa neta de asistencia en Bachillerato	%(15 a 17 años)	70,59
Tasa neta de asistencia en Educación General Básica	%(5 a 14 años)	95,88
Tasa neta de asistencia en Educación Superior	%(18 a 24 años)	43,25

Fuente: INEN- Censo 2010- SIISE

Elaboración propia

De acuerdo al taller de diagnóstico levantado para la elaboración del Plan de Desarrollo de la parroquia en el año 2010, Conocoto tiene el siguiente equipamiento:

Tabla 5

Equipamiento de la parroquia Conocoto

Equipamiento	Número
Casas comunales	31
Canchas deportivas	41
Canchas de uso múltiple	20
Centros de atención al adulto mayor	1
Bibliotecas públicas	1
Centros de desarrollo infantil	2
Estadio	1
Coliseo	1
Parques	7
Parques infantiles	1
Piscinas públicas	1
Iglesias	15
Cementerio	1
Mercado Camal	1
Supermercados	2
Unidades de policía comunitaria	6

Fuente: GADP de Conocoto 2012

Elaboración propia

Las principales vías de acceso a la parroquia son la Autopista General Rumiñahui y la Antigua Vía Quito- Conocoto- Amaguaña,²⁵ éstas se encuentran en buen estado. Por estas vías circula el 90% del tráfico que ingresa a la parroquia, el 10% restante transita por vías secundarias que conectan con sectores aledaños. La movilidad presenta problemas debido a la gran cantidad de vehículos que circulan por estas arterias sobre todo en horas pico, a la insuficiente señalización y al escaso alumbrado público (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 87).

²⁵ Estas vías componen dos corredores viales de gran importancia que conectan la ciudad de Quito con el cantón Rumiñahui y también con las parroquias rurales de Amaguaña, Guangopolo y Conocoto.

La parroquia de Conocoto dispone de dos cooperativas de transporte público que cuentan con alrededor de 52 buses y que prestan sus servicios desde las 05H00 hasta las 20H00 en turnos con intervalos de 5 minutos.

El tiempo de desplazamiento hacia Quito es de 25 minutos, a San Rafael de 5 minutos y hacia las parroquias: Guangopolo, Alangasí, Amaguaña y Píntag de 10 a 15 minutos con tráfico normal y el doble en horas pico (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 88).

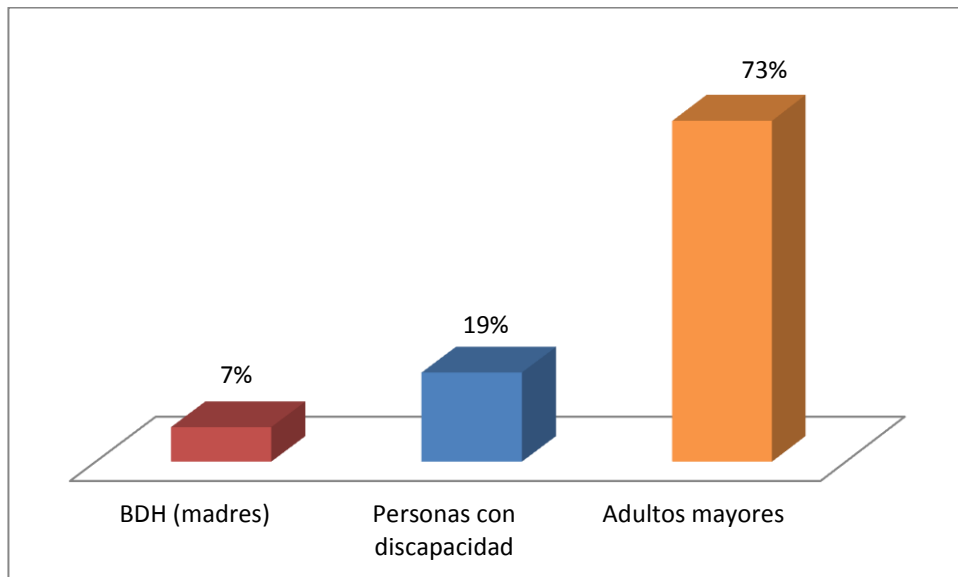
Los barrios periféricos no cuentan con transporte público masivo, para la movilización hacia estos sectores únicamente se cuenta con servicio de camionetas o taxis. Conocoto dispone 5 cooperativas de taxis con 130 unidades y 5 cooperativas de camionetas con 150 unidades (GAD Parroquial de Conocoto 2012, 88).

2.4 Bono de Desarrollo Humano y pensiones en Conocoto

A enero del 2016, la parroquia de Conocoto tiene un total de 1422 usuarios del Bono de Desarrollo y pensiones de los cuales la mayor parte son adultos mayores seguido por personas con discapacidad y la menor proporción de usuarios corresponde a quienes reciben la transferencia monetaria por la condición madres o jefes/as de hogar.

Gráfico 21

Usuarios BDH y pensiones de Conocoto



Fuente: MIES 2016

Elaboración propia

Según los datos proporcionados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social a marzo del 2016 existen 52 puntos de pago en los cuales los usuarios del

BDH y pensiones de la parroquia Conocoto pueden cobrar sus transferencias monetarias. Estos puntos de pago pertenecen a agencias bancarias del sistema privado, cooperativas de ahorro y crédito y corresponsales no bancarios.

2.5 Redes de Descuento en Conocoto

Conocoto dispone de dos supermercados (TÍA y AKÍ), los dos se encuentran ubicados en el centro de la parroquia y forman parte del servicio de Redes de Descuento del MIES. En el mes de febrero del 2016, 50 usuarios BDH y pensiones realizaron 70 compras que alcanzaron los 866,23 dólares.

Tabla 6

Redes de Descuento en Conocoto

Redes de descuento	Usuarios	Compras	Monto
TÍA	28	44	336,23
AKÍ	22	26	530,00
TOTAL	50	70	866,23

Fuente: MIES 2016

Elaboración propia

De los datos expuestos podemos decir que en el mes de febrero del 2016, la mayoría de usuarios de Redes de Descuento de Conocoto por lo menos utilizó una vez el servicio comprando un promedio de 17 dólares. La mayor cantidad de usuarios en esta parroquia prefieren utilizar los servicios del TÍA aunque como se puede ver en la tabla anterior, éstos gastan menos que los usuarios del supermercado AKÍ.

En términos generales se puede decir que el servicio de Redes de Descuento en esta parroquia es poco utilizado, de los 1.422 potenciales usufructuarios en el mes de febrero del 2016 apenas 50 han hecho uso de este servicio, lo que significa que más del 96% de usuarios BDH y pensiones no están recibiendo el descuento en sus compras.

2.6 Metodología

2.6.1 Descripción del problema

Las Redes de Descuento es un servicio del Ministerio de Inclusión Económica y Social cuya misión es brindar beneficios adicionales a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano y pensiones por discapacidad y adultos mayores, otorgando un descuento del 8% en compras de alimentos y otros productos realizadas en las cadenas de supermercados afiliadas al servicio. El objetivo estratégico de este servicio se enfoca en “garantizar un acceso mínimo a servicios y productos, que contribuyan a generar capacidades y libertades fundamentales para el pleno ejercicio de derechos ciudadanos a personas y comunidades más vulnerables y excluidas del país”.

Para determinar el cumplimiento de este objetivo el MIES ha evaluado la gestión del servicio a través de una tasa de utilización²⁶ (demanda real), como resultado se ha visto una reducción en la utilización del servicio del 8% de promedio mensual en el año 2013, al 3,7% de promedio mensual en el año 2015 (MIES 2015). Esto quiere decir que apenas 4 de cada 100 usuarios del BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores utilizan el servicio de Redes de Descuento mensualmente.

El presupuesto per cápita que el Estado ecuatoriano gasta en este servicio se ha incrementado significativamente: pasando de 76 centavos de dólar de gasto por cada usuario del servicio de Redes de Descuento en el año 2013 a un egreso per cápita de 3,22 dólares en el año 2015, lo que significa un incremento de más de cuatrocientos por ciento. Por otra parte, si el presupuesto total para este servicio se ha mantenido y al momento se atienden a menos usuarios se evidencia una ineficiencia en la aplicación del programa.

Por estos argumentos, la poca utilización de las Redes de Descuento es un problema que debe ser investigado; pues desde el punto de vista de la oferta, el MIES está invirtiendo recursos económicos en la administración de un servicio que como reflejan las cifras su utilización lejos de incrementarse se ha reducido; y, desde el punto de vista de los destinatarios, la gran mayoría de usuarios BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores están dejando de recibir el servicio.

²⁶ Relación entre los usuarios que hacen uso del servicio de Redes de Descuento y los usuarios BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores en un período determinado de tiempo.

Este problema puede ser investigado a nivel nacional. Sin embargo, con el fin de considerar el mínimo costo en términos de tiempo y recursos financieros se planteó realizar el estudio en Conocoto por tratarse de una parroquia rural cercana a Quito, con representatividad en usuarios BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores. No obstante, la metodología propuesta se podrá replicar en otras unidades de análisis dependiendo de los recursos con los que se cuente.

La presente investigación será útil para identificar las razones de la poca utilización del servicio Redes de Descuento y para formular estrategias que fomenten una mayor y apropiada utilización del servicio. De no realizarse, la probabilidad de conocer el grado en que se han alcanzado o no los objetivos y generar procesos de aprendizaje institucional, derivados de aciertos y errores cometidos, es prácticamente nula y desafortunadamente serán los más pobres en este caso los usuarios del BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores los más perjudicados.

2.6.2 Descripción de la metodología de investigación

Como norte para poder explorar y describir nuestro problema de investigación planteamos la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que influyen en la poca utilización del servicio de Redes de Descuento por parte de los usuarios del BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores en la parroquia de Conocoto?

Para acercarnos al problema de investigación en primera instancia realizamos una investigación bibliográfica. Los documentos y textos consultados (la mayoría de ellos en el ámbito de la salud y la educación), nos permitieron construir nuestras bases teóricas conceptuales para conocer cuáles podrían ser los factores que influyen en la poca utilización de servicios sociales.

Después de tener una idea relativamente clara sobre estos factores, nuestra hipótesis sugiere que el factor que principalmente influye en la poca utilización del servicio de Redes de Descuento es el conocimiento, información y comunicación que los usuarios reciben acerca de este servicio por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Adicionalmente, la investigación bibliográfica nos permitió construir también las variables que fueron investigadas y sus respectivos indicadores, éstos por su parte nos valieron para poder medir cada una de las variables (factores que influyen en la utilización del servicio de Redes de Descuento en la parroquia Conocoto) y determinar si nuestra hipótesis fue verdadera.

Tabla 7

Matriz de variables e indicadores

Variable	Definición operativa	Indicadores	Descripción del indicador
Accesibilidad al servicio de Redes de Descuento	Revela la presencia o ausencia de barreras físicas que tienen los usuarios del BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores para la utilización del servicio, se mide por disponibilidad de servicios y tiempo de traslado hogar- red de descuento	Oferta de Redes de Descuento	Número de locales de Redes de Descuento en un área determinada
		Demanda real geográfica	Porcentaje de usuarios BDH y pensiones que viven a menos de 20 minutos de un local de Redes de Descuento
		Demanda potencial geográfica	Porcentaje de usuarios BDH y pensiones sin cobertura, viven a más de 20 minutos de un local de Redes de Descuento
		Demanda efectiva geográfica	Porcentaje de usuarios BDH y pensiones que utilizan el servicio y viven a menos de 20 minutos de un local de Redes de Descuento
Conocimiento, información y comunicación acerca de las Redes de Descuento	Revela la presencia o ausencia de barreras de conocimiento, informativas y comunicacionales para la utilización del servicio y las preferencias para recibir información	Oferta comunicativa de Redes de Descuento	Son el número de acciones informativas y de comunicación desarrolladas por el MIES y las cadenas de supermercados para comunicar o informar acerca del servicio de Redes de Descuento
		Demanda real – conocimiento de Redes de Descuento	Porcentaje de usuarios BDH y pensiones que conocen del servicio de Redes de Descuento
		Demanda potencial- conocimiento de Redes de Descuento	Porcentaje de usuarios BDH y pensiones sin información, que desconocen del servicio de Redes de Descuento.
		Medios informativos del servicio de Redes de Descuento	Medios informativos expresados en porcentajes a través de los cuales los individuos recibieron información del servicio de Redes de Descuento.
		Preferencias de medios informativos	Medios informativos expresados en porcentajes a través de los cuales los individuos prefieren recibir información.
Pertinencia cultural de las Redes de Descuento	Revela la medida en que los usuarios BDH y pensiones de Conocoto prefieren o no utilizar el servicio de Redes de Descuento para comprar productos que mejoren el capital humano de sus familias (alimentos)	Demanda real – pertinencia cultural de Redes de Descuento	Porcentaje de individuos que prefieren utilizar el servicio de Redes de Descuento para adquirir productos alimenticios y de consumo básico
		Demanda potencial- pertinencia cultural de Redes de Descuento	Porcentaje de individuos que prefieren utilizar otras opciones de servicio (plaza de mercado, tiendas, bodegas) para adquirir productos de alimenticios y de consumo básico

Elaboración propia

Dada la inexistencia de información documental que nos permita responder a la pregunta planteada, hemos considerado realizar una investigación transversal explorativa – descriptiva con la utilización de métodos cuantitativos. A través de

éstos recopilaremos datos con la participación y los aportes de los destinatarios del servicio, finalmente la información recogida nos servirá para describir los hechos, situaciones, condiciones o factores que influyen en la utilización del servicio de Redes de Descuento en la parroquia Conocoto.

En este sentido, el método para la recolección de datos utilizado fue la encuesta por cuanto es el instrumento de investigación social cuantitativa que, sin duda, nos ofrece muchas ventajas. Comparada con otras estrategias de investigación, y de acuerdo a la metodología propuesta por Ma. Ángeles Cea en el 2001, la encuesta:

- Nos permite obtener información diversa, de un conjunto amplio de personas.
- Tiene costos (en tiempo y dinero) que resultan inferiores a los necesarios para la realización de otras estrategias investigativas.
- Se distingue por su alto grado de fiabilidad. Aunque, hay que mencionar que la fiabilidad está condicionada a los errores cometidos en su realización y/o aplicación.
- Permite la comparación de los datos obtenidos en estudios similares y anteriores en el tiempo o realizados simultáneamente en otras poblaciones.
- Debido a la aplicación de la teoría de la probabilidad y del muestreo permite el cálculo de la significatividad estadística, lo cual a su vez le da una base matemática a la generalización de los datos.

La encuesta fue diseñada a través de preguntas simples, entendibles y unívocas delineadas con el objetivo de recuperar información de la mayoría de los indicadores construidos para medir cada una de las variables.²⁷ Como resultado obtuvimos un cuestionario estructurado con un total de 15 preguntas cerradas y semiabiertas, estos tipos de preguntas nos facilitaron la agrupación y cuantificación de las respuestas debido a que son más factibles de clasificar que las preguntas abiertas.

Las encuestas fueron diligenciadas a través de llamadas telefónicas por un encuestador que en este caso fue el propio investigador de la tesis. Se decidió realizarlas telefónicamente debido a que la mayoría de usuarios BDH y pensionistas por discapacidad y adultos mayores de la parroquia Conocoto poseen este medio de

²⁷ Complementamos la investigación utilizando informes y reportes extraídos de las bases de datos del MIES (específicamente para dos indicadores: Oferta Redes de Descuento, Oferta Comunicativa Redes de Descuento).

comunicación (75%)²⁸, otro motivo fue la ventaja económica que este dispositivo ofrece: un volumen importante de información a un mínimo costo (económico y temporal).²⁹ Aunque el costo de una llamada telefónica puede ser elevado, el presupuesto es significativamente menor que realizar una encuesta cara a cara, pues con este tipo de encuestas se requiere menos personal y se evita incurrir en gastos de movilización de los encuestadores (Cea 2001, 245-246). De acuerdo a Ma. Ángeles Cea, la entrevista telefónica también nos ofrece las siguientes ventajas:

- Reduce el tiempo para realizar el trabajo de campo. Desde un mismo lugar un grupo reducido de encuestadores, en corto tiempo, puede realizar un número elevado de encuestas. Y la duración de cada encuesta suele ser breve.
- Con pocos recursos económicos se puede alcanzar núcleos dispersos de población, se evita agrupar individuos en puntos de muestreo y el teléfono facilita el contacto con sujetos de cualquier localidad geográfica.
- Posibilita la repetición de los intentos de selección de las unidades muestrales.

La aplicación de la encuesta se la realizó a dos unidades de análisis de la misma parroquia, para eso se clasificó a la población de usuarios del Bono de Desarrollo Humano y pensiones por discapacidad y adultos mayores de la parroquia Conocoto de acuerdo a las características y objetivos de la transferencia monetaria. La primera unidad de análisis se integró por los usuarios de las pensiones por discapacidad y adultos mayores y la segunda unidad de análisis se conformó por los usuarios del Bono de Desarrollo Humano.

Debido al número de usuarios de cada una de las unidades de análisis se decidió obtener una muestra de cada una de ellas tomando en consideración únicamente a los usuarios que cuentan con números telefónicos.³⁰

De acuerdo Aguilar Barojas (2005, 336), considerando que las poblaciones de las dos unidades de análisis son de tamaños finitos se aplicó la siguiente fórmula estadística para determinar el número de individuos a ser considerados en cada una de ellas:

²⁸ El 75% del total de usuarios BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores de Conocoto constan en las bases de datos con al menos un teléfono de contacto, no obstante, de éstos al menos 200 números telefónicos se encuentran inhabilitados o fuera de servicio.

²⁹ Por otra parte, acceder a grupos de población menos accesibles (que no tienen teléfono ni direcciones exactas) lógicamente complica y encarece el trabajo de campo (Cea 2001, 245).

³⁰ Esto puede generar errores de cobertura, al excluirse a los usuarios carentes de servicio telefónico. Se puede decir que este grupo de usuarios resulta prácticamente inaccesibles debido a que tampoco se cuenta con sus direcciones domiciliarias.

$$n = \frac{N\sigma^2 Z^2}{(N - 1)e^2 + \sigma^2 Z^2}$$

En donde:

N es la población, en este caso N1 corresponde a los 749 usuarios de las pensiones por discapacidad y adultos mayores; y N2 corresponde a los 78 usuarios del Bono de Desarrollo Humano de la parroquia Conocoto.

Z es el valor obtenido a partir del nivel de confianza. Se lo tomará en relación al 94% de confianza que equivale a 1,88. σ es la desviación estándar, comúnmente suele utilizarse un valor constante de 0,5.

e corresponde al error máximo aceptable para la muestra considerada, para este caso el del 6%. En general, el tamaño de la muestra está estrechamente relacionado con el nivel de confianza y el error máximo tolerado, así: a medida que se incrementa el tamaño de la muestra se incrementa también la confianza y el error tiende a reducirse, debido a que la muestra va cercándose al tamaño del universo. No obstante, en la mayoría de los casos el tamaño de la muestra queda determinado por razones prácticas, fundamentalmente económicas (Sabino 1992, 95).³¹

Con lo cual:

$$n1 = \frac{749 * 0,5^2 1,88^2}{0,06^2 (749 - 1) + 0,5^2 1,88^2}$$

$$n1 = 185$$

$$n2 = \frac{78 * 0,5^2 1,88^2}{0,06^2 (78 - 1) + 0,5^2 1,88^2}$$

$$n2 = 59$$

Con esto, la muestra de usuarios de las pensiones por discapacidad y adultos mayores a quienes se les aplicó la encuesta fue de 185, mientras que la muestra de usuarios del Bono de Desarrollo Humano fue de 59.

³¹ En estos casos no hay otra alternativa que aceptar el nivel de error que su magnitud encamine. En nuestro caso hemos determinado un error máximo aceptable del 6% debido a que existen al menos 200 individuos de la población los cuales no se les puede ubicar pues sus teléfonos se encuentran inhabilitados, en consecuencia tuvimos que reducir el tamaño de la muestra y aumentar en un punto porcentual el error que comúnmente se suele tomar como referencia (5%).

Los datos recolectados a través de la encuesta fueron tabulados en el sistema informático Excel y analizados a través de estadística descriptiva, que nos sirvió para detallar la distribución de frecuencias absolutas y relativas que presentan las variables investigadas. Los resultados obtenidos fueron representados a través de cuadros y gráficos estadísticos.

Capítulo Tres

Resultados, Conclusiones y Recomendaciones

En el presente capítulo expondremos los resultados obtenidos de las encuestas realizadas a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones por discapacidad y adultos mayores de la parroquia Conocoto. La descripción de los siguientes hallazgos la efectuaremos de acuerdo al orden presentado en la matriz de variables e indicadores desarrollado en el capítulo anterior (ver tabla 7).

3.1 Resultados

3.1.1 Accesibilidad al Servicio de Redes de Descuento

- **Oferta de Redes de Descuento:**

El servicio de Redes de Descuento ofrece dos locales de supermercados (AKÍ, TÍA) en la parroquia Conocoto. Estos locales atienden en horarios extendidos de lunes a domingo (de 09h00 a 20h00).

- **Demanda real geográfica:**

En la primera unidad de análisis correspondiente a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano tenemos que el 64% del total de la muestra viven a menos de 20 minutos de un local de Redes de Descuento. Por su parte, los usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores que viven a menos de 20 minutos de un local de Redes de Descuento son el 82% del total de la muestra.

- **Demanda potencial geográfica:**

El porcentaje de usuarios BDH que viven a más de 20 minutos corresponde al 36% del total de la muestra. Mientras que en el caso de los adultos mayores y personas con discapacidad este indicador alcanza el 18%.

Tabla 8

Demanda Real y Potencial Geográfica de Redes de Descuento

Unidades de análisis	Menos de 20 minutos (demanda real geográfica)	Más de 20 minutos (demanda potencial geográfica)	Total
BDH	38	21	59
	64%	36%	100%
Pensiones	154	34	188
	82%	18%	100%

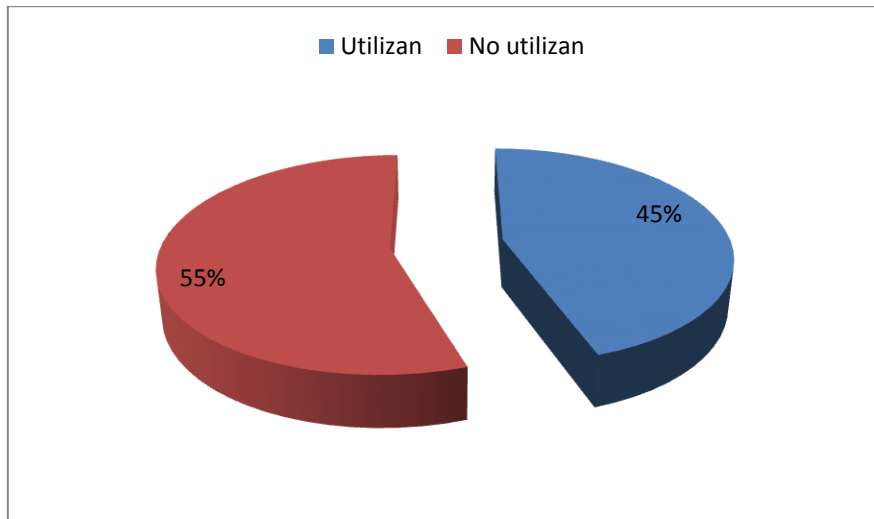
Elaboración propia

- **Demanda efectiva geográfica:**

El porcentaje de usuarios BDH que viven a menos de 20 minutos de un local de Redes de Descuento y que hacen uso del mismo es el 45 %.

Gráfico 22

Demanda efectiva geográfica Redes de Descuento - BDH

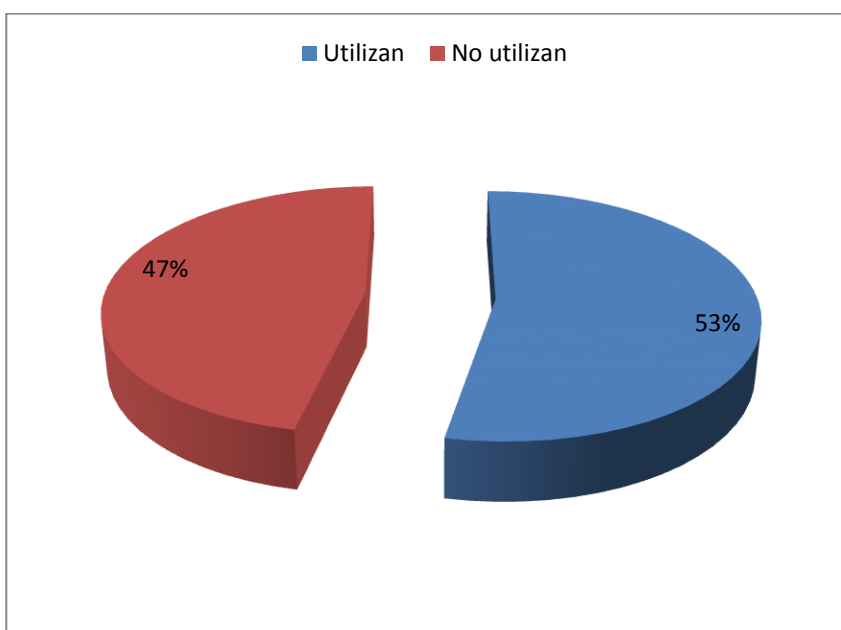


Elaboración propia

Por otra parte, el porcentaje de personas con discapacidad y adultos mayores que viven a menos de 20 minutos de un local de Redes de Redes de Descuento y que utilizan su servicio asciende al 47%.

Gráfico 23

Demanda efectiva geográfica Redes de Descuento - Pensiones



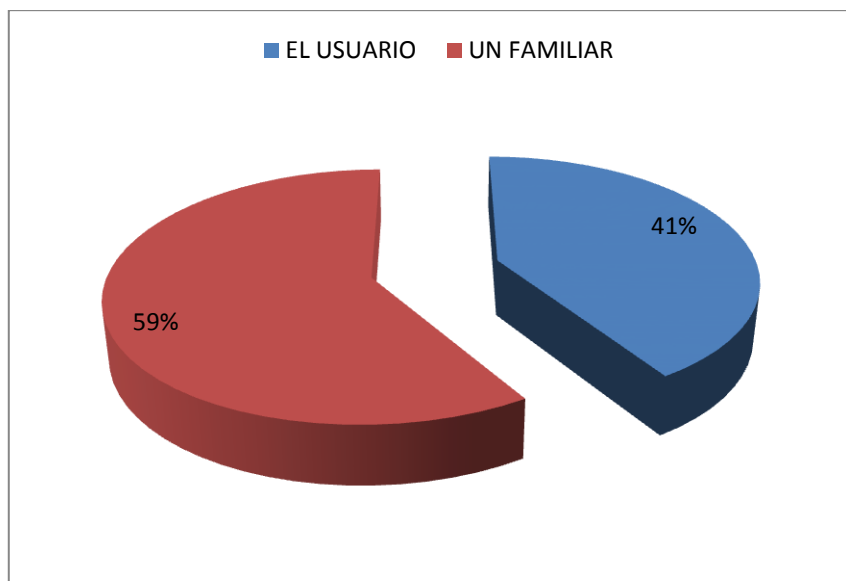
Elaboración propia

- **Otros resultados:**

Realización de las compras: En la unidad de análisis compuesta por las personas con discapacidad y adultos mayores hemos encontrado que el 59% recibe ayuda de sus familiares para realizar las compras. Esto puede deberse a la dificultad que les representa realizar estas actividades por si solos debido a las limitaciones propias de la edad o a su condición de personas con discapacidad.

Gráfico 24

Persona que realiza las compras - Pensiones

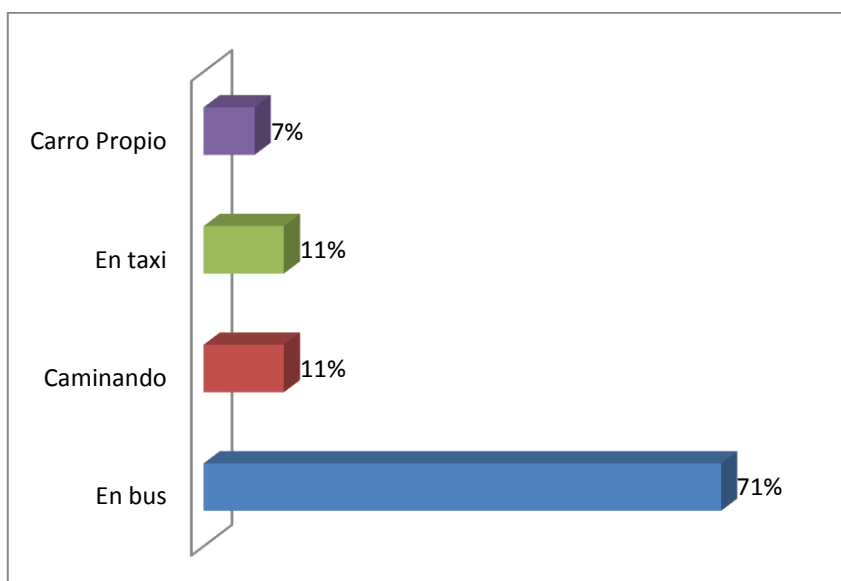


Elaboración propia

Medios de transporte utilizados para realizar las compras: Por otra parte, podemos ver que la mayoría de los usuarios en ambas unidades de análisis se transportan en bus a realizar sus compras, el resto se transportan caminando, en taxi o carro propio.

Gráfico 25

Medios de transporte utilizados para realizar las compras

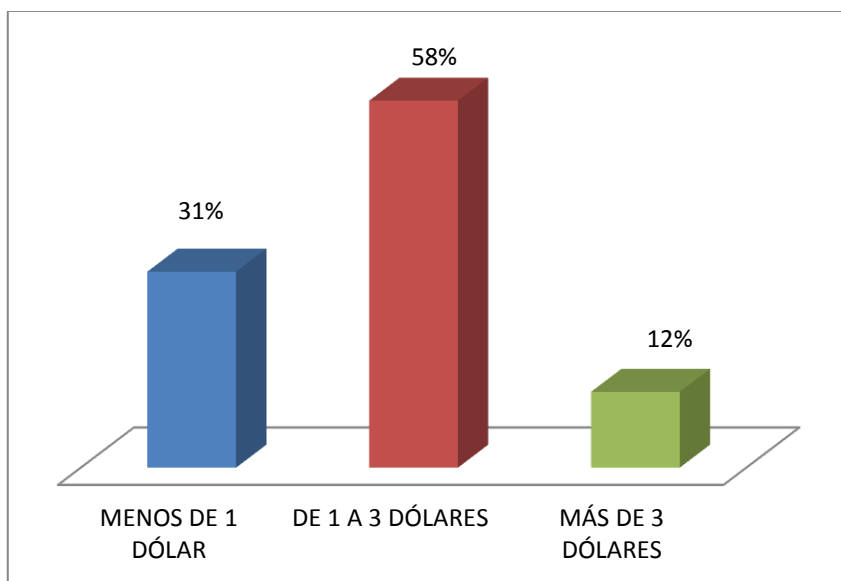


Elaboración propia

Gasto en traslado para realizar las compras: En cuanto al gasto que les representa trasladarse para la realizar las compras tenemos que: los usuarios BDH en su mayoría (58%) gastan de 1 a 3 dólares en transportarse ida y vuelta al lugar de compra, un porcentaje del 31% gastan menos de 1 dólar y el 12% más de 3 dólares.

Gráfico 26

Gasto en traslado de compras- BDH

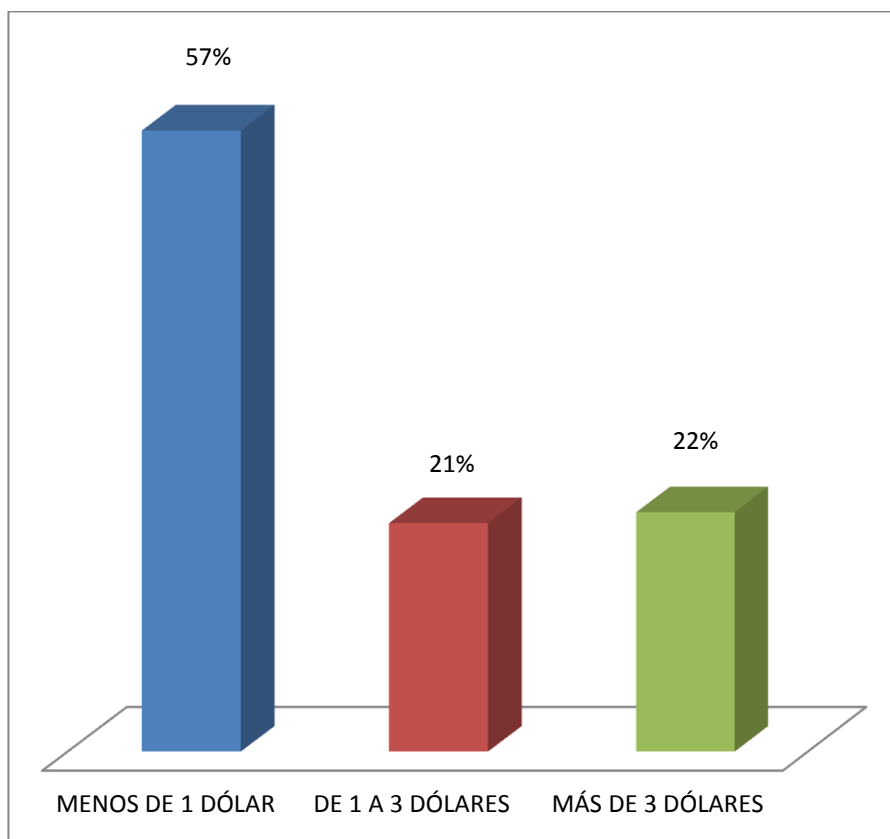


Elaboración propia

Con respecto a los usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores podemos ver que la mayoría, 57% de estos, utilizan menos de un dólar para transportarse a realizar sus compras, el 21% gastan de 1 a 3 dólares y mientras que el 22% gastan más de 3 dólares en este traslado.

Gráfico 27

Gasto en traslado de compras- Pensiones



Elaboración propia

3.1.2 Conocimiento, información y comunicación acerca de las Redes de descuento

- **Oferta comunicativa de Redes de Descuento:**

El Ministerio de Inclusión Económica y Social no ha realizado por su propia cuenta o en coordinación con las cadenas de supermercados ninguna acción informativa que comunique a los usuarios BDH y Pensiones por discapacidad y adultos mayores sobre el servicio o los beneficios de las Redes de Descuento.

Las cadenas de supermercados por su parte publicitan mediante material POP (valla publicitaria al interior de los locales) el porcentaje de descuento al que son beneficiarios los usuarios del BDH y pensiones. Sin embargo, está información únicamente llega a las personas que compran en estos locales.

- **Demanda real- conocimiento de Redes de Descuento:**

El porcentaje de usuarios del BDH que conocen acerca del servicio de Redes de Descuento es del 19%. Mientras que en el caso de pensiones por discapacidad y adultos mayores apenas el 6% del total de la muestra conocen sobre el servicio.

- **Demanda potencial - conocimiento Redes de Descuento:**

En la unidad de análisis constituida por los usuarios BDH tenemos que el 81% de la muestra no conocen del servicio de Redes de Descuento. En cuanto a los usuarios de las pensiones por discapacidad y adultos el porcentaje es mayor y alcanza al 94%.

Tabla 9

Demanda real y potencial - conocimiento de Redes de Descuento

Unidades de análisis	Conocen	No conocen	Total
BDH	11	48	59
	19%	81%	100%
Pensiones	12	176	188
	6%	94%	100%

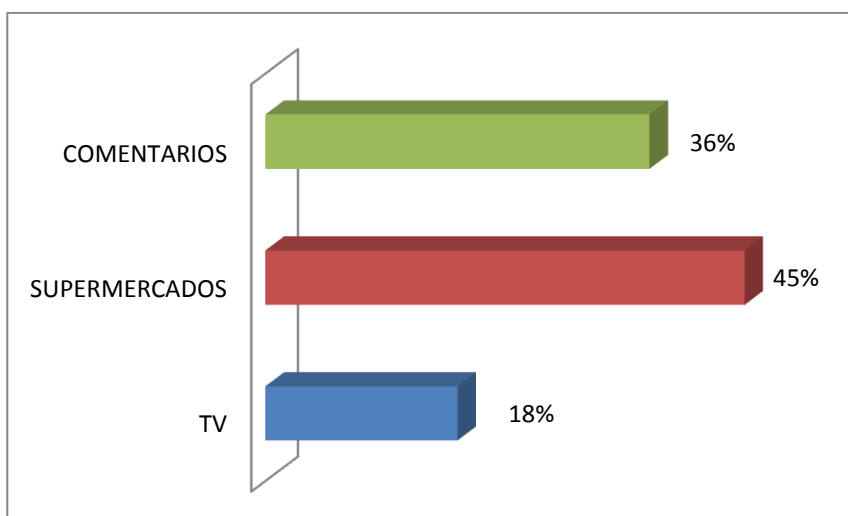
Elaboración propia

- **Medios informativos del servicio de Redes de Descuento:**

De los usuarios BDH que tienen conocimiento del servicio de Redes de Descuento encontramos que el 45% lo recibieron a través de las cadenas de supermercados, el 36% a través de comentarios realizados por otros usuarios y el 18% asegura haber recibido por medio de la televisión.

Gráfico 28

Medios Informativos del servicio de Redes de Descuento - BDH

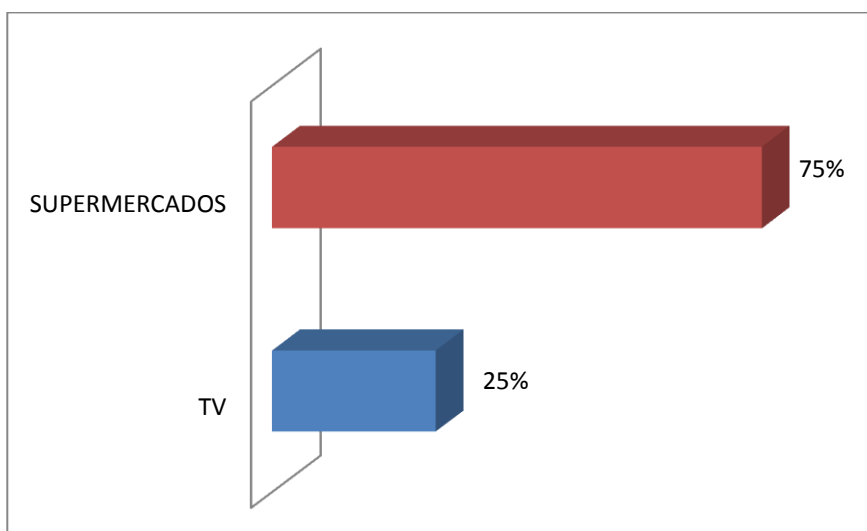


Elaboración propia

En cuanto a la unidad de análisis que agrupa a los usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores tenemos que del total de usuarios que conocen sobre el servicio de Redes de Descuento, 3 de cada 4 recibieron información por medio de las cadenas de supermercados y solo 1 a través de la televisión.

Gráfico 29

Medios Informativos del servicio de Redes de Descuento - Pensiones



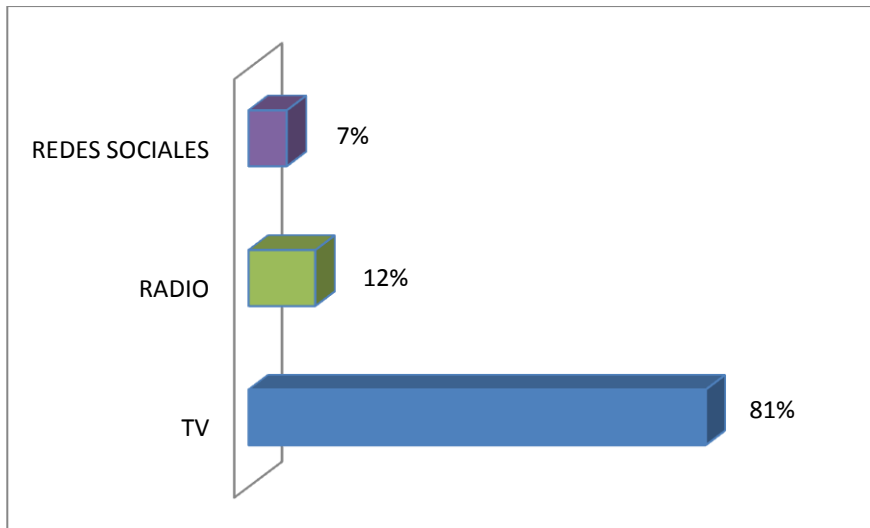
Elaboración propia

• **Preferencias de medios informativos:**

Los usuarios BDH en su mayoría (81%) sostienen que prefieren recibir información a través de la televisión, mientras que por radio y por redes sociales, el 12% y el 7% respectivamente.

Gráfico 30

Preferencias de medios informativos - BDH

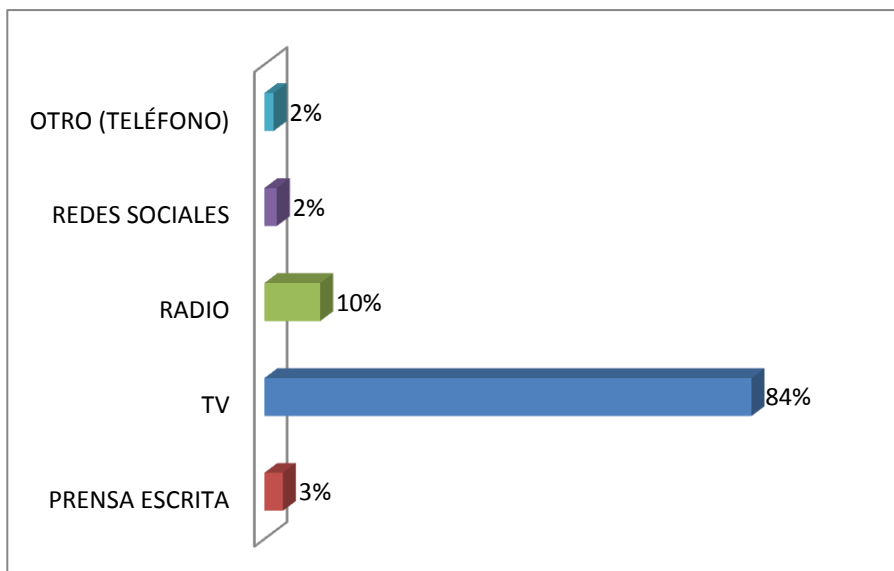


Elaboración propia

De manera similar a la unidad de análisis anterior, los usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores prefieren en su mayoría (84%) recibir información a través de la televisión. El 16% restante prefieren utilizar la radio, los periódicos, las redes sociales o el teléfono.

Gráfico 31

Preferencias de medios informativos - Pensiones



Elaboración propia

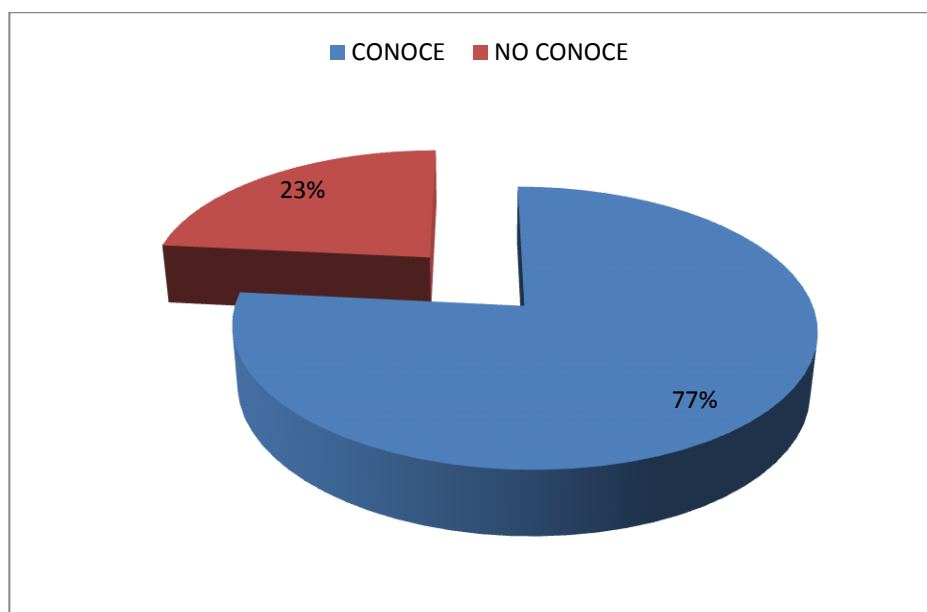
• **Otros resultados:**

Como resultado adicional pero muy importante relacionado a la variable comunicación, conocimiento e información encontramos que al menos el 23% de la

muestra de usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores encuestados desconocen que están habilitados para cobrar la transferencia monetaria. En otras palabras, 1 de cada 4 usuarios de pensiones no conoce y por eso no cobra los 50 dólares mensuales y tampoco sabe que puede utilizar el servicio de Redes de Descuento.

Gráfico 32

Conocimiento de ser usuarios de la Transferencia Monetaria - Pensiones



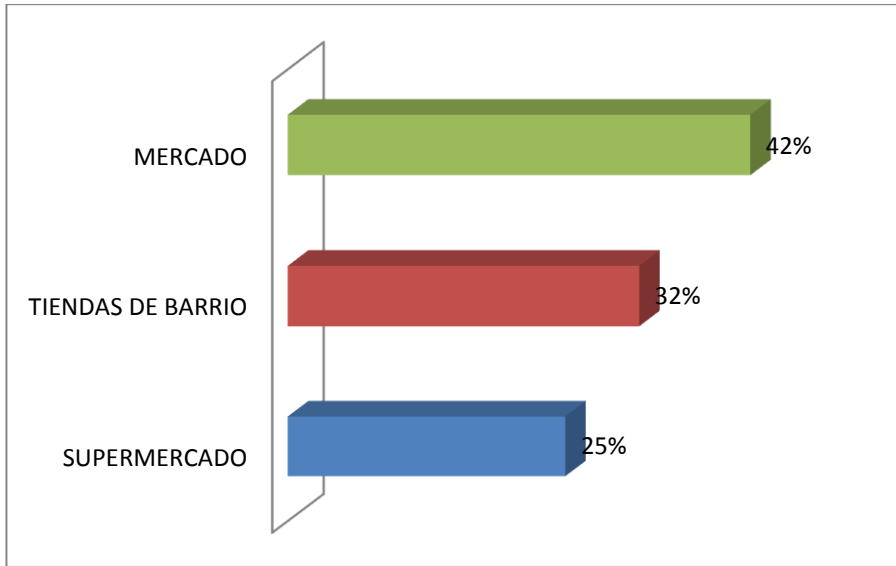
Elaboración propia

3.1.3 Pertinencia cultural de Redes de Descuento

• **Demanda real – pertinencia cultural Redes de Descuento:**

Los usuarios BDH que prefieren o están dispuestos a utilizar las cadenas de supermercados para realizar sus compras es del 25% del total de la muestra; por otra parte, podemos ver que la mayoría (42%) de usuarios dice que prefieren hacerlo en un mercado y un 32 % mencionan que su preferencia son las tiendas de barrio.

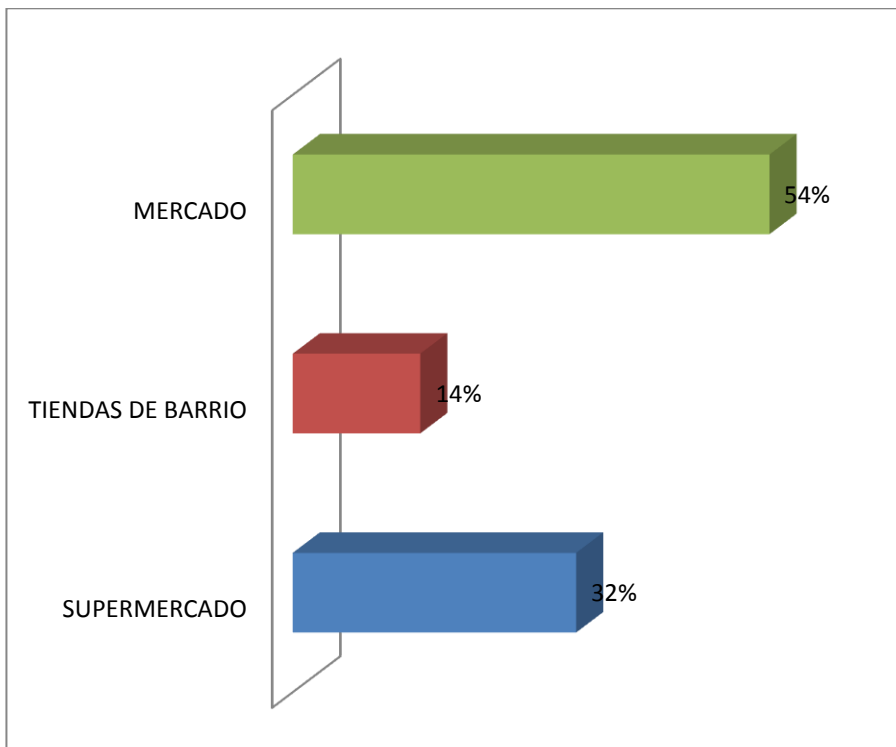
Gráfico 33
Demanda real- pertinencia cultural - BDH



Elaboración propia

En la unidad de análisis compuesta por los usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores observamos que el porcentaje de usuarios que prefieren realizar sus compras en supermercados es del 32%, mientras que más de la mitad de la muestra (54%) dicen preferir hacerlo en los mercados.

Gráfico 34
Demanda real- pertinencia cultural - Pensiones



Elaboración propia

- **Demanda potencial- pertinencia cultural de Redes de Descuento:**

La demanda potencial (usuarios que prefieren comprar en otros sitios), referente a la pertinencia cultural de Redes de Descuento, para los usuarios BDH constituye el 75% del total de la muestra, por su parte, para los usuarios de las pensiones este indicador alcanza el 68%.

Tabla 10

Demanda real y potencial - conocimiento de Redes de Descuento

Unidades de análisis	Prefieren supermercados	Prefieren tiendas, mercados u otros	Total
BDH	15	44	59
	25%	75%	100%
Pensiones	60	128	188
	32%	68%	100%

Elaboración propia

3.1.4 Verificación de la Hipótesis

El siguiente apartado tiene como objetivo el verificar la hipótesis de esta investigación, es decir comprobar que el factor que principalmente influye en la utilización del servicio de Redes de Descuento en la parroquia Conocoto efectivamente es el Conocimiento, Información y Comunicación que los usuarios tienen acerca del servicio.

En este sentido, partimos del hecho de que la utilización del servicio de Redes de Descuento se da en función de tres variables y lo podemos representar así:

$$Utilización\ RD = (f) (Conocimiento + Acceso + Pertinencia\ Cultural)$$

Para comprobar que el conocimiento es el factor que mayormente influye en la utilización demostraremos en primer lugar la probabilidad de que conocer influye en el uso del servicio, y para esto utilizaremos la distribución binomial por ser el método matemático que permite calcular la probabilidad que un hecho se dé o no, en nuestro caso: si se utiliza (1) o no utiliza (0) el servicio de Redes de Descuento cuando la persona conoce de este servicio (1). De la misma manera calcularemos la probabilidad de la utilización suceda o no si el usuario tiene acceso y si el usuario considera pertinente el servicio. Entonces nuestra ecuación es la siguiente:

$$p(Utilización\ RD) = (f) p(Conocimiento=1) + p(Acceso=1) + p(Pertinencia\ Cultural=1)$$

En dónde, la probabilidad de utilización (p) del servicio de Redes de Descuento se da en función de la probabilidad de utilización cuando el conocimiento es igual a uno (es decir cuando se conoce), más la probabilidad de utilización del servicio cuando se tiene acceso y más la probabilidad de utilización cuando se tiene pertinencia cultural.

La hipótesis de nuestro estudio es que el factor conocimiento es el que principalmente influye en la utilización, esto significa que la probabilidad de utilización cuando se tiene conocimiento será mayor a la probabilidad de utilización que cuando se tiene acceso y a la vez es mayor a la probabilidad de utilización cuando se tiene pertinencia cultural. Lo representamos de la siguiente forma:

h_1

$$p(\text{Conocimiento}=1) > p(\text{Acceso}=1)$$

h_2

$$p(\text{Conocimiento}=1) > p(\text{Pertinencia Cultural}=1)$$

La fórmula para calcular la distribución binomial es la siguiente:

$$p(\mathbf{X=x}) = \binom{n}{x} p^x (1 - p)^{n-x}$$

Dónde:

n = número de eventos

x = número de éxitos

p = probabilidad de éxito

q = probabilidad de fracaso

Esta fórmula la aplicamos a cada una de las variables en las dos unidades de análisis, para obtener el número de eventos (usuarios con conocimiento, usuarios con acceso y usuarios con pertinencia cultural) y el número de éxitos (usuarios con conocimiento que utilizan RD, usuarios con acceso que utilizan RD y usuarios con pertinencia cultural que utilizan el servicio de Redes de Descuento) tomamos los datos receptados de las encuestas y corremos la fórmula en el programa en Excel con un máximo de error del 10%. Los resultados fueron los siguientes:

Para la unidad de análisis constituida por los usuarios BDH:

$$p(\text{Utilización RD}) = (f) 0.68(\text{Conocimiento}=1) + 0.00001(\text{Acceso}=1) + 0.01(\text{Pertinencia Cultural}=1)$$

$$p(\text{Utilización RD})= 0.69$$

Para la unidad de análisis constituida por los usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores:

$$p(\text{Utilización RD}) = (f) 0.34(\text{Conocimiento}=1) + 0.00001(\text{Acceso}=1) + 0.20(\text{Pertinencia Cultural}=1)$$

$$p(\text{Utilización RD})= 0.54$$

Como se puede apreciar en las dos unidades de análisis se verifica que la hipótesis es verdadera en ambos casos ya que la probabilidad de utilización del servicio cuando existe conocimiento del mismo es mucho mayor que las probabilidades de utilización cuando se tiene acceso y/o cuando existe pertinencia cultural.

Como un resultado derivado del anterior podríamos decir además que la probabilidad de utilización del servicio cuando existe accesibilidad es prácticamente cero, es decir, existen usuarios que tienen accesibilidad al servicio de Redes de Descuento pero la probabilidad de utilización es prácticamente mínima.

3.2 Conclusiones

- La parroquia de Conocoto tiene dos supermercados que ofrecen el servicio de Redes de Descuento a los usuarios BDH y pensiones por discapacidad y adultos mayores. Estos locales están al acceso de la mayoría de usuarios de ambas transferencias. Sin embargo, vivir cerca de estos locales no significa necesariamente que se los utilice, pues se puede verificar que menos de la mitad de los usuarios que tienen acceso (es decir, que viven a menos de 20 minutos de uno de estos supermercados) utilizan el servicio.
- La mayoría de usuarios con discapacidad y adultos mayores tienen dificultad para moverse, por tanto necesitan la ayuda de sus familiares para realizar las compras.
- Los usuarios de ambas unidades de análisis en su mayoría utilizan el bus para realizar las compras, en el traslado ida y vuelta desde su casa hasta un local de Redes de Descuento para lo cual gastan hasta 3 dólares. No obstante, para algunas personas con discapacidad y adultos mayores por sus dificultades les es indispensable utilizar taxi o carro propio gastando más de 3 dólares en su movilización.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social no ha realizado ningún tipo de campaña informativa o de comunicación acerca del servicio de Redes de Descuento. Esto puede explicar porque la gran mayoría de los usuarios BDH y casi la totalidad de usuarios por discapacidad y adultos mayores desconocen de este servicio.
- Las cadenas de supermercados por su parte informan sobre el porcentaje de descuento a los usuarios BDH y pensiones a través de vallas publicitarias ubicadas en los dos locales. Los usuarios que conocen del servicio de Redes de Descuento en su mayoría se han enterado a través de las cadenas de supermercados.
- La gran mayoría de encuestados tanto de usuarios BDH como de personas con discapacidad y adultos mayores prefieren a la televisión como el medio de comunicación a través del cual reciben información.
- Existe un número importante de encuestados que no conocen que son usuarios de pensiones por discapacidad y adultos mayores, estos usuarios menos aún están al tanto de que pueden utilizar el servicio de Redes de Descuento.

- Los encuestados de ambas unidades de análisis prefieren realizar sus compras en las plazas de mercado. Sin embargo las personas con discapacidad y adultos mayores están más predispuestos a comprar en las cadenas de supermercados que los usuarios BDH.
- La tesis de que principalmente el factor conocimiento, información y la comunicación influye en la utilización del servicio de Redes de Descuento en la parroquia Conocoto es verdadera, sin embargo, la pertinencia cultural también constituye otro factor importante que nos ayuda a comprender el porqué de la poca utilización de este servicio.

3.3 Desafíos y recomendaciones

- El Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene como desafío el comunicar a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano y pensiones por discapacidad y adultos mayores sobre el servicio de Redes de Descuento.
- La comunicación se deberá realizar tomando en cuenta las preferencias de los usuarios para recibir información de los medios. Por otra parte, la coordinación con las cadenas de supermercados será también importante para informar a más usuarios y subir el porcentaje de utilización y la eficiencia de este servicio.
- El MIES además tiene la importante tarea de informar a quienes son usuarios de las transferencias monetarias sobre su condición de beneficiarios y todo lo relacionado con este tema: cuánto deben cobrar, dónde y qué lugares, dónde realizar reclamos, a qué servicios complementarios tienen acceso, etc.
- Las cadenas de supermercados y el MIES en la medida de lo posible deberán buscar estrategias para facilitar la utilización del servicio de Redes de Descuento a los usuarios con discapacidad y adultos mayores que tienen dificultades físicas para realizar las compras personalmente. En este sentido, será recomendable brindarles las facilidades para que los familiares que les ayudan o que son responsables de su cuidado puedan acercarse y hacer uso del servicio de Redes de Descuento a través de alguna identificación o algún otro medio.
- En el ámbito de la pertinencia cultural, es importante también que el MIES considere la inclusión de otros locales de acuerdo a las preferencias de los usuarios, en este caso sería importante estudiar si es viable incluir bodegas, tiendas y locales próximos a las plazas de los mercados. Si resulta viable, se mejoraría el porcentaje de acceso y se tomaría en cuenta las recomendaciones y costumbres de los destinatarios del servicio.

Referencias bibliográficas

- Adorno, Theodor. *Educación para la emancipación*. Madrid: Ediciones Morata, [1970] 1998.
- Aguilar Barojas, Sarahí. «Fórmulas para cálculo de la muestra en investigaciones de salud.» *Salud de Tabasco* (Secretaría de salud del Estado de Tabasco) 11, n° 1-2 (enero-agosto 2005): 333-338.
- Alfaro Moreno, Rosa. *Otra Brújula. Innovaciones en comunicación y desarrollo*. Lima: Calandria, 2006.
- Almeida, Ruth. «El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: encuentros y desencuentros. Tesis de Maestría. FLACSO; Sede Ecuador.» Quito, Diciembre de 2009.
- Armas, Amparo. «La Equidad de Género y el Programa del Bono de Desarrollo Humano.» *CEPAL- CONAMU*, 2004.
- Báscolo, Ernesto, Natalia Yavich, y Marcelo Urquia. «Capacidades locales de gestión como factor predictivo de la utilización y accesibilidad a los servicios de primer nivel para la obtención de cuidados prenatales.» *Gerenc Polit Salud* 6, n° 12 (enero- junio 2007): 112-125.
- Cea, Ma. Angeles. *Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: Síntesis S.A., 2001.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CEPAL Comisión Económica para América Latina. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, 2006.
- Comes, Yamila, y otros. «El concepto de accesibilidad: La perspectiva relacional entre población y servicios.» *Anuario de Investigaciones* (Facultad de Psicología - UBA) XIV (2006): 201-209.
- de Iruarrizaga, Francisca, Francisco Gallego, y Oscar Pocasangre. «Los programas de transferencias condicionadas: La experiencia internacional y algunas implicancias de política.» En *Ingreso Ético Familiar: Innovandola lucha contra la pobreza*, de Fantuzzi, edit Jorge, 115-153. Santiago de Chile: Cento de estudios e investigaciones Libertad y Desarrollo, 2013.

- De Pietri, Diana, Patricia Dietrich, Patricia Mayo, Alejandro Carcagno, y Ernesto De Titto. «Indicadores de accesibilidad geográfica a los centros de atención primaria para la gestión de inequidades.» *Panam Salud Pública*, 2013: 452-60.
- Ecuador: SENPLADES; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Edición especial N° 290.» Quito: Registro Oficial, 28 de mayo de 2012.
- Espadas, Ma Ángeles. *Universidad de Jaén*. 19 de Agosto de 2016. www4.ujaen.es/~aespadas/TEMA1.pdf (último acceso: 19 de Agosto de 2016).
- Franco, Álvaro. «El auge de la protección social.» *Facultad de Salud Pública* (Universidad de Antioquia) 23, n° 1 (Enero- Junio 2005): 135-47.
- Freire, Paulo. *Pedagogía del Oprimido*. Montevideo: Siglo Veintiuno, 1970.
- Gigli, Juan Manuel. «Neoliberalismo y Ajuste Estructural en América Latina.» *Revista del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo* 1, n° 1 (1999): sn.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Conocoto. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2025*. Quito, 2012.
- Gomezjurado, Javier. «Fundamentos para una estrategia de gestión cultural participativa para la parroquia Conocoto de la provincia de Pichincha. Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar; Sede Ecuador.» 2012.
- Jorgensen, Steen, y Robert Holzmann. «Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.» *Facultad Nacional de Salud Pública* (Universidad de Antioquia) 21, n° 1 (Enero- Junio 2003): 73-106.
- Laurell, Asa Cristina. «Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza.» *Nueva Sociedad*, n° 131 (Mayo- Junio 1994): 156-70.
- Lewis, Oscar. *Los hijos de Sánchez: autobiografía de una familia mexicana*. México: Joaquín Mortiz, 1965.
- Loreti, Damián, y Luis Lozano. *El derecho a comunicar: los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. «Acuerdo Ministerial 119.» *Acuerdo Ministerial 119*. Quito: Registro Oficial, 9 de octubre de 2012.
- . «Acuerdo Ministerial 197.» *Acuerdo Ministerial 197*. Quito: Registro Oficial, 28 de Marzo de 2013.

- . «Acuerdo Ministerial 348.» Quito, 31 de Marzo de 2014b.
- . «El Estado del Buen Vivir.» *El Estado del Buen Vivir: Crédito de Desarrollo Humano*. MIES, 2016.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. «Informe de Control y Seguimiento de Redes de Descuento.» Informe institucional, Quito, 2015.
- . «Informe Nacional 2014.» *Informe Nacional Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Quito: MIES, Diciembre de 2014c.
- . «Modelo de Gestión 2014.» Quito, Enero de 2014a.
- . «Modelo de Gestión Redes de Descuento.» Quito, 2015.
- Morin, Edgar. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: Unesco, 1999.
- Nogueira, Marcela. «Los efectos del programa Bolsa Familia en el consumo familiar.» *Revista CEPAL*, n° 114 (2014): 151-167.
- Núñez, Jairo, y Laura Cuesta. «Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas.» CEDE, Agosto de 2006.
- Ojeda, Norma. «Subutilización de los servicios de salud reproductiva entre mujeres sin seguridad social médica en la frontera norte: un estudio de caso.» *Frontera Norte* (El Colegio de la Frontera Norte) 13, n° 25 (enero- junio 2001): 119-138.
- Pautassi, Laura. «Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina.» Santiago de Chile: CEPAL, 2009.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: Edisur, 2005.
- Ponce, Juan. *Políticas educativas y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: FLACSO, 2010.
- Ponce, Juan, Francisco Enriquez, Maxine Molyneux, y Marilyn Thomson. *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2013.
- Rawlings, Laura, y Gloria Rubio. «Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo.» *Cuadernos de Desarrollo Humano*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Septiembre de 2003.

- Repetto, Fabian. «Protección social integral: Una mirada a la coordinación como medio.» *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. Santiago de Chile: CEPAL- GTZ, Abril de 2010. 5.
- Rivera Castiñeira, B, L Currais Nunes, y P Rungo. «Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil.» *Revista Española de Salud Pública* 83, nº 1 (2009): 85-97.
- Rodríguez Acosta, Sandra. «Barreras y determinantes del acceso a los servicios de salud en Colombia.» *Barreras y determinantes del acceso a los servicios de salud en Colombia*. Barranquilla: Universitat Autònoma de Barcelona, Junio de 2010.
- Rueda López, Nuria. «La eficiencia y su importancia en el sector público.» Editado por Instituto Econospérides. *eXtoikos*, nº 1 (2011): 38-47.
- Sabino, Carlos. *El Proceso de Investigación*. Buenos Aires: Lumen, 1992.
- Sanvincens, Alejandro. «Educación y medios de comunicación social.» En *Condicionamientos Socio- Políticos de la Educación*, de Jose Castillejo, y otros, 73-107. Barcelona: CEAC, 1985.
- Terán, Carlos. «Factores que inciden en la subutilización de aula virtual de la Unellez. Caso Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social.» *Factores que inciden en la subutilización de aula virtual de la Unellez. Caso Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social*. Guanare: Unellez, Mato de 2011.
- Vargas, Ingrid, Luisa Vásquez, y Amparo Mogollón. «Acceso a la atención en salud en Colombia.» *Revista Salud Pública*, 2010: 701-12.
- Vos, Rob. *Ecuador: Crisis y protección social*. Quito: SIISE y Ediciones Abya-Yala, 2000.

Anexos

Encuesta

- 1) Sexo:

Masculino	1
Femenino	2
- 2) ¿Cuántos años cumplidos tiene?
.....
- 3) ¿Cuál es su estado civil?

Soltero (a)	1
Casado (a)	2
Divorciado (a)	3
Unión Libre	4
Viudo	5
Separado (a)	6
- 4) ¿Qué tipo de transferencia monetaria recibe?

BDH (madre jefa de familia)	1
Adultos Mayores	2
Persona con discapacidad	3
- 5) ¿Conoce usted sobre el servicio de Redes de Descuento del MIES —es decir el beneficio de recibir 8% de descuento en las compras de productos básicos en las cadenas de supermercados? *Si la respuesta es Si pasar a la pregunta 6, si la respuesta es No pase directamente a la pregunta 7.*

Si	1
No	2
- 6) ¿Por qué medio se enteró?

Prensa escrita	1
Televisión	2
Radio	3
Oficinas del MIES	4
Cadenas de Supermercados	5
Otro ¿Cuál?.....	6
- 7) ¿Por qué medio de comunicación usted prefiere recibir información?

Prensa escrita	1
Televisión	2
Radio	3
Redes sociales	4
- 8) ¿Quién realiza la compra de productos básicos en su hogar? *Si la respuesta es el usuario de la pensión Disc/AM pasar a la pregunta 9, si la respuesta es otra pasar a la pregunta 10.*

El usuarios de la pensión D/AM	1
Familiar	2
Otro.....	3
- 9) ¿Cómo se transporta para realizar la compra de productos básicos?

En bus	1
Caminando	2
En Taxi	3
Otro	4

10) En los últimos tres meses ¿usted ha utilizado el servicio un local de las cadenas TÍA, AKÍ o Mi Comisariato? *Si la respuesta es Si pasar a la pregunta 11, si la respuesta es No pase a la 12.*

Si	1
No	2

11) ¿Cuántas veces lo ha utilizado en los últimos 3 meses?

.....

12) Si se transporta en auto, ¿cuánto tiempo se tarda usted en trasladarse desde su casa hasta una un local de las cadenas TÍA, AKÍ o Mi Comisariato? *La respuesta debe ser en minutos.*

.....

13) ¿Cuánto gasta en trasladarse desde su casa hasta (un local de las cadenas TÍA, AKÍ o Mi Comisariato)?

.....

14) ¿Dónde prefiere usted comprar productos de consumo básico (entiéndase principalmente alimentos y productos de aseo)?

Supermercados	1
Tiendas de barrio	2
Plazas de mercado	3
Otro ¿Cuál?.....	4

15) ¿Qué sugiere usted para utilizar y mejorar el Servicio de Redes de Descuento?

Ampliar los supermercados a más lugares	1
Incluir tiendas , bodegas y otros almacenes	2
Realizar campañas publicitarias	3
Subir el porcentaje de descuento	4