

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Doctorado en Estudios Latinoamericanos

**Mecanismos de transferencias monetarias condicionadas a los sectores  
en situación de pobreza en el Ecuador entre los años 2007-2012**

Julia Catalina Serrano Cordero

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2020

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b>	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
<b>Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia</b>		



## **Cláusula de cesión de derechos de publicación de tesis**

Yo, Julia Catalina Serrano Cordero, autora de la tesis intitulada “Mecanismos de transferencias monetarias condicionadas a los sectores en situación de pobreza en el Ecuador entre los años 2007-2012”, 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 Doctor en Estudios Latinoamericanos 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 por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se 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 y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda 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, 6 de enero de 2020

Firma:



## Resumen

Esta tesis analiza los efectos del Bono de Desarrollo Humano (BDH), política de protección social no contributiva cuyos inicios datan en 1998, que empezó como una transferencia económica sin condicionalidades, para después a constituirse en la política de protección social de mayor continuidad en el Ecuador en los últimos veinte años, y en el Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) de mayor cobertura en América Latina. El examen académico en torno al BDH se ha llevado a cabo -sobre todo- en las investigaciones de tesis de estudiantes de todos los niveles superiores, más que en el debate nacional de los analistas expertos que desde las universidades estudian y cuestionan métodos y resultados. Iniciativas similares, como el mexicano PDHO y el brasileño PBM sí se han beneficiado de este aporte académico que ha cuestionado de manera constante: (i) su efecto marginal sobre la persistente desigualdad en la región y su efecto limitado en la reducción de la pobreza, (ii) la conveniencia de mantener o no las condicionalidades y (iii) las relaciones clientelares entre el Gobierno y los beneficiarios.

La investigación inicia con la revisión del debate académico sobre la protección social en América Latina. Esta revisión permite identificar dos enfoques: el primero, el de la economía política, que centra sus esfuerzos en encontrar la explicación, tanto de los orígenes y de las circunstancias en las que se crearon cuanto de los cambios de los sistemas de protección social en la región; el segundo se ocupa de los efectos o repercusiones económicas, políticas y sociales de los PTC. La tesis dialoga con estos dos enfoques. En primera instancia utiliza la economía política para contextualizar el caso ecuatoriano. En un segundo momento presenta y discute los resultados de una investigación cualitativa con el método de la entrevista en profundidad de los efectos del BDH en la vida de sus beneficiarios.

El aporte de esta tesis radica en señalar un camino teórico y metodológico para investigar las políticas de transferencias económicas con condicionalidades y sus efectos, a la vez que incorpora el estudio del caso ecuatoriano a la literatura existente desde un enfoque cualitativo. Entre las varias conclusiones a que llega esta tesis se halla que la implementación de este tipo de metodología redistributiva de ingresos con focalización en la población perteneciente a los quintiles más bajos de ingresos es, sin duda, una necesidad de los países cuya configuración social es originariamente de gran desigualdad. Asimismo, es innegable que el diseño del programa del BDH tiene un decidido sesgo de género que podría perjudicar a las mujeres.



## **Agradecimiento**

A mi hijo Santiago, mi compañero y apoyo en estos años de estudio.





## Tabla de contenido

Introducción.....	17
Capítulo primero.....	25
Aproximación teórica a las políticas sociales en contextos de alta desigualdad.....	25
1. El debate contemporáneo: Estado de bienestar y las políticas sociales de nueva generación en América Latina.....	34
2. Los antecedentes de la protección social en el siglo XXI.....	42
3. Las prestaciones no contributivas y su vinculación a un modelo de gobierno.....	51
4. El origen de las redes de seguridad (asistencia social no contributiva).....	55
5. El Bono de Desarrollo Humano.....	59
6. Reflexiones finales.....	61
Capítulo segundo.....	65
Los programas de transferencias condicionadas: del asistencialismo a los derechos económicos y sociales.....	65
1. Por qué redistribuir en los países en desarrollo.....	71
2. La atribución de responsabilidad.....	73
3. Clientelismo: ¿causa o efecto?.....	77
4. Los programas de transferencias condicionadas en América Latina.....	81
4.1. México: programa de desarrollo humano Oportunidades.....	91
4.2. Los logros del programa de desarrollo humano Oportunidades.....	96
4.3. Brasil: Programa Bolsa Familia.....	99
5. Los programas de transferencias condicionadas en Ecuador.....	103
5.1. El bono solidario.....	105
5.2. El Bono de Desarrollo Humano.....	110
6. Análisis del Bono de Desarrollo Humano.....	124
6.1. Estructura o componentes.....	124
6.2. Prestaciones.....	131
6.3. Condicionalidades.....	133
7. Logros del Bono de Desarrollo Humano.....	134
8. Reflexiones finales.....	138
8.1. Estructura y componentes.....	139
8.2. Prestaciones.....	140
8.3. Condicionalidades.....	141

Capítulo tercero .....	147
Materiales y métodos.....	147
1. Abordaje .....	147
1.1. Abordaje cuantitativo .....	148
1.2. Abordaje cualitativo .....	148
2. Enfoques .....	149
2.1. Enfoque cuantitativo.....	150
2.2. Enfoque cualitativo.....	152
Capítulo cuarto .....	161
El bono de desarrollo humano como estrategia para combatir la pobreza: una perspectiva cuantitativa y desde el Estado .....	161
1. El nuevo modelo de planificación y desarrollo en Ecuador .....	163
2. La zona de planificación 6 / Austro.....	165
3. El proceso de inclusión de beneficiarios del BDH.....	167
4. Características sociodemográficas de las beneficiarias del BDH.....	173
4.1. Edad, lugar de residencia, estado civil y ocupación.....	173
4.2. Educación .....	175
4.3. Edad reproductiva.....	175
4.4. Hábitos.....	176
4.5. Percepción de vida.....	176
4.6. Servicios básicos .....	177
4.7. Vivienda y servicios relacionados .....	177
5. El perfil de las beneficiarias de la zona 6 .....	178
6. Dinámica de la inversión del BDH.....	182
7. La población desde la mirada tradicional .....	187
7.1. Pobreza objetiva .....	188
7.2. Pobreza subjetiva.....	196
8. Los efectos del Bono de Desarrollo Humano.....	197
8.1. La transferencia y su efecto sobre el consumo .....	198
8.2. Las condicionalidades y su efecto en el acervo del capital humano .....	199
9. Reflexiones finales .....	201
Capítulo quinto .....	205
La pobreza desde la mirada de los pobres .....	205

1. Análisis de los efectos del bono desde un enfoque subjetivo.....	207
1.1. Nelly .....	213
1.2. Sonia .....	216
1.3. Luz.....	220
1.4. Gladys.....	223
1.5. Diana.....	224
1.6. Patricia.....	236
1.7. Carmen y Blanca .....	241
1.8. Martha.....	248
1.9. Lucila.....	253
1.10. María.....	258
1.11. Las pensiones asistenciales.....	266
2. Reflexiones finales .....	269
Conclusiones.....	273
Reflexiones finales: implicaciones para la política pública.....	281
Bibliografía.....	289
Anexos.....	302
Anexo 2. Cuadros .....	324



## Índice de ilustraciones

Gráfico 1. Tipos de redes más utilizadas a nivel mundial .....	57
Gráfico 2. Número de países en América Latina y el Caribe con PTC .....	87
Gráfico 3. Evolución de la pobreza y magnitud de las TMC en América Latina (millones) .....	89
Gráfico 4. Ejecución de la inversión social como porcentaje del PIB .....	114
Gráfico 5. Inversión en programas de transferencias con corresponsabilidad en 2009	115
Gráfico 6. Cobertura de los programas de transferencias con corresponsabilidad en 2009 .....	116
Gráfico 7. Evolución de la inversión en BDH en millones de dólares .....	116
Gráfico 8. Evolución del % PIB invertido en BDH .....	117
Gráfico 9. Evolución de la composición de los beneficiarios (2006-2014) .....	119
Gráfico 10. Evolución de la cobertura del Bono de Desarrollo Humano: madres (2006- 2014).....	126
Gráfico 11. Evolución del valor de la transferencia monetaria en USD (1998-2012) .	131
Gráfico 12. América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013 (en porcentajes del PIB) .....	135
Gráfico 13. Evolución de la cobertura del BDH (en porcentajes de la población total) .....	136
Gráfico 14. Evolución de la inversión en programas no contributivos (en porcentajes del PIB).....	136
Gráfico 15. Zona 6: hogares pobres y no pobres por provincia .....	167
Gráfico 16. Distribución de los beneficiarios de la zona 6 por provincia (%) .....	169
Gráfico 17. Porcentaje de la población que ha sido receptora del BDH (1998-2014) .	170
Gráfico 18. Años de mayor inclusión de beneficiarios en la zona 6 (1998-2014) .....	172
Gráfico 19. En qué gastan el BDH los beneficiarios .....	184
Gráfico 20. En qué gastan el BDH las madres beneficiarias .....	184
Gráfico 21. Comportamiento de gasto de las madres en comparación con el total de beneficiarios del BDH .....	185
Gráfico 22. Remesas: comparativo entre beneficiarios y no beneficiarios del BDH ...	186
Gráfico 23. Remesas: madres beneficiarias del BDH .....	187
Gráfico 24. Evolución pobreza por necesidades básicas insatisfechas, NBI (2005-2012) .....	192

Cuadro 1. Resumen de las características de los regímenes de bienestar.....	37
Cuadro 2. Tipos de regímenes de bienestar en América Latina (2007) .....	40
Cuadro 3. Evolución de la protección social latinoamericana.....	45
Cuadro 4. Enfoques de protección social: América Latina (2009).....	49
Cuadro 5. Ecuador: evolución de la Protección Social (1928-2013) .....	50
Cuadro 6. Avances en la reducción de la pobreza de consumo (2006-2014) (en porcentajes).....	104
Cuadro 7. Avances en la reducción de la pobreza de consumo (2006-2014) (en porcentajes).....	104
Cuadro 8. Bono solidario: composición de los beneficiarios .....	107
Cuadro 9. Evolución del Bono de Desarrollo Humano (2006-2012).....	118
Cuadro 10. Evolución del número de beneficiarios (2006-2014) .....	120
Cuadro 11. Evolución de la estructura del presupuesto para inversión social (2009-2010) .....	124
Cuadro 12. Comparativo características PDHO / PBF / BDH .....	145
Cuadro 13. Conformación zona 6.....	166
Cuadro 14. Zona 6: área de residencia y género.....	167
Cuadro 15. Zona 6: composición poblacional .....	170
Cuadro 16. Años de mayor inclusión de beneficiarios en la zona 6 (1998-2014).....	171
Cuadro 17. ¿Quiénes son beneficiarios del BDH? .....	173
Cuadro 18. Beneficiarias: principales actividades laborales .....	174
Cuadro 19. Ingresos por quintiles.....	176
Cuadro 20. Madres de familia: estructura del gasto en % .....	185
Cuadro 21. Sistema de medición de la pobreza.....	188
Cuadro 22. Ecuador: Índice de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) nacional. 192	
Cuadro 23. Zona 6: Índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincia .....	193
Cuadro 24. Tipología de Katzman.....	194
Cuadro 25. Ecuador: IDH por provincias (2010) .....	196
Cuadro 26. Peso relativo de la transferencia sobre el ingreso familiar .....	199
Cuadro 27. Composición de la muestra por condición de recepción .....	208
Cuadro 28. Composición de la muestra por lugar de residencia .....	208

Figura 1. Elementos de la protección social .....	48
Figura 2. Elementos de la asistencia social .....	85
Figura 3. Estructura orgánica del MIES .....	123
Figura 4. Métodos para la medición de la pobreza.....	151
Figura 5. Dimensiones de la pobreza.....	211
Imagen 1 .....	129
Imagen 2 .....	130
Imagen 3. <b>La mayor expresión de amor</b> .....	201
Imagen 4 .....	226
Imagen 5 .....	227
Imagen 6 .....	228
Imagen 7 .....	229
Imagen 8 .....	232
Imagen 9 .....	233
Imagen 10 .....	233
Imagen 11 .....	234
Imagen 12 .....	237
Imagen 13 .....	238
Imagen 14 .....	239
Imagen 15 .....	242
Imagen 16 .....	242
Imagen 17 .....	245
Imagen 18 .....	248
Imagen 19 .....	249
Imagen 20 .....	250
Imagen 21 .....	253
Imagen 22 .....	254
Imagen 23 .....	257
Imagen 24 .....	258
Imagen 25 .....	259
Imagen 26 .....	260
Imagen 27 .....	261
Imagen 28 .....	262

Imagen 29 .....	263
Imagen 30 .....	265
Imagen 31 .....	266



## Introducción

El desarrollo es, ante todo, una decisión política respaldada por la capacidad de maniobra para impulsarlo. Es así que solamente cuando los Estados alcanzan niveles de madurez y estabilidad suficientes para implementar y mantener las iniciativas políticas, económicas y sociales correctas es posible hacer frente a la compleja situación de aquellas sociedades en las que, tanto la desigualdad económica como la inequidad en el acceso a las prestaciones básicas afectan a una parte significativa de su población (Huber y Stephens 2012; Haggard y Kaufman 2008; Leftwich 2007). Asimismo, es innegable que no es posible hablar de un enfoque o senda única hacia el desarrollo, puesto que la realidad de cada país es única también.

Con respecto al futuro de los sistemas de protección social en América Latina, su configuración específica en cada país dependerá en gran medida del enfoque que adopten sus coaliciones sociopolíticas ganadoras, condicionadas a su vez por restricciones de índole político, fiscal, institucional e ideológico (Repetto 2010). Pese a ello, sí es posible identificar una estrategia común implementada en muchos países de América Latina a partir del año 1996,<sup>1</sup> a saber, los Programas de Transferencias Condicionadas (en adelante PTC),<sup>2</sup> que, como instrumento de la asistencia social no contributiva de las políticas sociales, buscan disminuir la desigualdad económica, a la vez que combaten la inequidad impulsando el desarrollo humano. Los PTC son mecanismos -de carácter transitorio- para la remediación del fenómeno de la pobreza. No son un derecho adquirido, sino una ayuda o apoyo que debe existir mientras prevalezca la vulnerabilidad de la pobreza.

La aplicación de los PTC se ha constituido en una práctica generalizada en América Latina. Para el año 2007 los PTC operaban ya en dieciséis países, con una edad promedio de funcionamiento de cuatro años, y dos de ellos con diez (Valencia 2008). “Puede decirse que, en apenas una década, estos programas CCT han ampliado notablemente su cobertura para alcanzar, conservadoramente, a más de setenta millones de la población latinoamericana, poco más del 12% de la población estimada para América Latina y el Caribe” (CEPAL 2007<sup>a</sup>, citado en Valencia 2008).

En la actualidad existe una amplia oferta de este tipo de programas, con diferentes alcances y estructuras, pero todos apuntan a frenar el avance del fenómeno de la pobreza

---

<sup>1</sup> El PTC brasileño Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) marca el inicio de este tipo de iniciativas en América Latina.

<sup>2</sup> También denominados CCT por su denominación en inglés Conditional Cash Transfers.

y a mitigar los efectos de la crisis económica producida en América Latina durante las décadas finales del siglo XX. “Entre los períodos 1992-1993 y 2010-2011, la inversión pública social en la UNASUR aumentó del 11,9% al 17% del PIB. En el mismo lapso, en el sector de seguridad y asistencia social -que incluye la protección social contributiva y las transferencias de ingresos de la asistencia social- la inversión pasó del 5,3% al 7,2% del PIB” (Cecchini y Vargas 2014, 5).

Por su alcance y amplia cobertura en América Latina (18 países, más de 135 millones de beneficiarios), estos programas han dado lugar a amplias reflexiones e investigaciones sobre sus resultados y pertinencia, existiendo varios estudios de casos específicos (Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil) y algunos comparativos entre países (Zucco Junior y Luna 2017; Niedzwiecki 2015; Huber y Stephens 2012; Valencia 2010; Haggard y Kaufman 2008; Barba 2007). En lo que respecta a la valoración de los resultados o efectividad de los PTC, existen posiciones tanto a favor como en contra. La construcción de un cuerpo teórico alrededor de su eficiencia y pertinencia - explica Valencia (2008)- ha crecido de la mano de su implementación, pues el haber contado con recursos de instituciones financieras internacionales (en adelante IFI), ha exigido también la ejecución continua y rigurosa de evaluaciones con sus respectivas publicaciones:

La mayor parte de ellos incorpora un componente de educación y, de acuerdo a Morley y Coady (2003), su presupuesto representa cerca de un 5% del gasto de los gobiernos en educación y 15% del gasto en educación primaria. Además, no obstante que el diseño de algunos de estos programas CCT fue de manufactura nacional (BE-Brasil, PJJ-Argentina y PROP- México) (Aguiar 2006, Golbert 2006b, Gómez-Hermosillo 2006), las instituciones financieras internacionales han ido fortaleciendo su presencia en ellos cada vez más: solo el BID los apoyó con créditos por 4.5 mil millones de dólares en el periodo de 2000 a 2005, precisamente el periodo de mayor generación de programas CCT en América Latina (IADB 2006) (Valencia 2008, 501).

Iniciativas de diseño nacional que, en algún momento, una vez demostrada su valía, han recibido el apoyo de los organismos crediticios internacionales.

### **¿Por qué evaluar los PTC?**

Existen varias razones para estudiar estos programas, la primera de ellas se refiere a los cuestionamientos que se hacen a los PTC, los que presentan diferentes enfoques. Desde la ausencia de consideraciones de género, que en muchos casos podrían inducir a “trampas de inactividad”, sobre todo en las madres, pasando por la falta de

acompañamiento al momento de la graduación, hasta cuestionar -desde una perspectiva clientelar- las razones por las que este tipo de estrategias de asistencia social han proliferado tan fuertemente en la región durante las dos últimas décadas (Rodríguez 2011). Para Lustig (2012), más igualador a nivel general de todos los países resulta el gasto público en educación y salud frente a las transferencias que, si bien reducen significativamente la desigualdad y la pobreza en algunos países, no producen los mismos efectos en otros. Más aún, cuando en algunos casos, como el Bono de Desarrollo Humano ecuatoriano, por su estructura, el receptor no puede estar dentro del mercado laboral formal.<sup>3</sup> Sin embargo, también existe un amplio sector académico que defiende este tipo de iniciativas, pues identifica en los PTC instrumentos eficaces dado que, de manera inmediata alivian la pobreza monetaria y a largo plazo reducen la pobreza y la desigualdad, rompiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza (Valencia 2008, 502).

En breve, en un breve lapso de tiempo, especialmente con la literatura producida inmediatamente después de las evaluaciones iniciales de Progreso por evaluadores, consultores y académicos cercanos a las IFI, se han identificado los considerados principales aportes de los programas CCT: llegan efectivamente a los más pobres, impactan positivamente la acumulación de capital humano, posibilitan la reducción de la pobreza en el corto y largo plazos, y la disminución de la desigualdad, rompen o son capaces de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y además son costo-eficientes (Valencia 2008, 502).

Por otra parte, considerando que su objetivo básico es combatir la pobreza y la pobreza extrema, y evitar su reproducción intergeneracional (Ponce 2013; Martínez y Rosero 2007; Valencia 2008; Almeida 2009; Cecchini y otros, 2009; Cecchini y Madariaga 2011; Cecchini y Martínez 2011; Honocho y Troncoso 2013; Lomelí 2014; Cecchini y Vargas 2014), quienes defienden la implementación de estas estrategias dan cuenta de sus logros. Por ejemplo, en las investigaciones realizadas sobre el programa Bolsa Familia (13 millones de beneficiarios al 2011), se observa una incidencia positiva en los gastos en alimentación, aumentos en las tasas de matrícula y aprobación, así como reducción en la deserción, encontrándose eso sí diferencias entre los patrones de gastos según el género de quien funja como cabeza de familia (Nogueira 2014). Asimismo, en México, al analizarse el efecto redistributivo de las transferencias en los ingresos de las familias beneficiarias se concluye que, a pesar de la elevada desigualdad en la distribución

---

<sup>3</sup> De acuerdo a los requisitos vigentes para el período 2007-2012.

del ingreso autónomo, el efecto de las transferencias es positivo. Sobre todo en el decil más pobre, en donde el incremento en la participación de la transferencia en el ingreso es mayor, contribuyendo así a reducir la desigualdad en la distribución de ingreso (Lomelí 2014).

En el caso concreto de Ecuador, el primer programa de transferencia monetaria se implementa en 1998, en el gobierno del presidente Jamil Mahuad, bajo el nombre de “Bono Solidario”. Su objetivo fue compensar la eliminación de los subsidios al gas y a la electricidad. En el año 2003, en el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez, una vez superada la crisis económica y debido a su extensa cobertura (45% de las familias ecuatorianas) se transforma al Bono Solidario en Bono de Desarrollo Humano. Este cambio de denominación implicó una importante modificación en su funcionamiento, pues se tornó en un programa con condicionalidades que, a más de asistir en la superación de la pobreza coyuntural y la estructural, busca también el desarrollo del capital humano.

En los inicios de la administración del presidente Correa, en el 2007, se incrementan tanto el monto económico cuanto la cobertura del BDH, constituyéndose en el programa de mayor cobertura de la región en términos de porcentaje poblacional beneficiado. No obstante, mientras que, para otros países como México, Brasil, Perú, entre otros, existen múltiples estudios sobre los resultados de la implementación de los PTC como estrategias para reducir la pobreza, en el caso de Ecuador el conocimiento es exiguo y restringido a información estadística. Más aún cuando, entre 1999 y 2006 -previa la ampliación del programa en términos de cobertura e inversión- se evidenciaban ya importantes logros (el nivel de pobreza de consumo disminuyó un 11% y el de indigencia un 20%) con programas de menor inversión, concentrando el gasto público en educación y salud, conforme recomienda Lustig (2012). La literatura existente sobre los efectos del BDH se centra en analizar: (i) su efectividad en relación al cumplimiento de sus dos condicionamientos (educación y salud, y una tercera variable, el trabajo infantil que guarda estrecha relación con la asistencia a los centros educativos), y (ii) el gasto de la transferencia económica.

Los informes oficiales para el período 2006-2011 son alentadores: el índice de pobreza total por ingresos se reduce nueve puntos<sup>4</sup> y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas sube en seis puntos. Se mencionan también logros en términos de indicadores macroeconómicos que, si bien respaldan la efectividad de este programa, no

---

<sup>4</sup> Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo 2011.

dan cuenta de otros aspectos de naturaleza más cualitativa. Poco se dice sobre cómo el BDH ayuda en la superación de la pobreza y por qué, luego de cinco años de prometedores resultados estadísticos que dan cuenta de la reducción de la pobreza, el número de beneficiarios ha aumentado. De ahí la necesidad de debatir, más allá de las cifras y de los indicadores utilizados en estos procesos de medición, sobre el diseño del programa y los matices de sus resultados.

La relevancia de investigar los efectos del BDH radica en la importancia que las políticas públicas de carácter social tienen como uno de los pilares fundamentales para reducir la pobreza. Entender las raíces de la dinámica del cambio producido por el programa ayuda a entender cómo se produce dicho cambio y qué debe hacerse para promoverlo. Asimismo, plantear preguntas críticas acerca del origen de ciertos problemas proporciona importante retroalimentación sobre cómo implementarlo de manera más efectiva.

Las políticas públicas con sensibilidad social que contribuyan a la reducción de la pobreza son extraordinariamente difíciles de consensuar en los sistemas de gobierno latinoamericanos, donde la visión de las obligaciones del Estado es limitada y las políticas neoliberales recomendadas por organismos internacionales durante décadas desaconsejaron diseñar políticas de protección social. De hecho, Sojo asegura que la conceptualización y la discusión sobre la protección social -en los años ochenta- se hizo alrededor de la dicotomía focalización-universalidad: “Sistemáticamente, este enfoque identificaba determinados elementos negativos de los programas universales, para postular el reemplazo del principio de universalidad por la focalización, esgrimido como un principio articulador general que, a la vez, designaba un orden más simple y acotado para la política social: ser subsidiaria en materia de pobreza” (2017, 20). Esto en el marco de una etapa privatizadora de las empresas estatales, que desmantelaron los servicios sociales universales en nombre de la política fiscal, que consistía -esencialmente- en pagar intereses de deuda externa a tiempo.

Esta visión reduccionista del aspecto social de la gobernanza duró varias décadas, hasta que empezó a ser cuestionada por las evidencias empíricas, que mostraban un profundo deterioro de las condiciones de vida de amplias capas de la población. Sojo aduce -para explicar el cuestionamiento- dos consideraciones que destacan sobre las demás: “i) la limitada viabilidad de establecer programas focalizados aislados, ya que, de hecho, la mayoría de los programas selectivos de la región suponía una relación con servicios sociales básicos como los de salud y educación, y ii) el creciente reconocimiento

de que el énfasis en políticas macro, sectoriales y focalizadas debe ser en función de la profundidad y naturaleza específica de la pobreza en cada país” (2017, 22). La focalización funciona cuando la pobreza está más concentrada y el Estado cuenta con la capacidad para ejecutarla, en cambio, si su gestión es débil y la pobreza está extendida, “el crecimiento económico, los factores relacionados con el mercado de trabajo y el apoyo de los servicios sociales básicos son las vías más efectivas para enfrentarla” (2017, 20).

## 2. ¿Cómo evaluar los PTC?

Los resultados de la implementación del BDH en el período 2007-2012 son ambiguos. Por un lado, la disminución de la pobreza es evidente, y por otro, el número de beneficiarios, así como el monto de la transferencia se han incrementado, lo que lleva a cuestionar su eficacia en el tiempo. De igual manera, los requerimientos para su recepción imposibilitan la incorporación de uno de los dos padres (generalmente la madre) a la fuerza laboral formal, lo que acrecienta la dependencia hacia la ayuda. Resulta imperante, pues, determinar cuál es el efecto de esta transferencia en la economía familiar. Surgen, además, una serie de interrogantes o cuestionamientos con respecto a la eficacia del BDH como programa de transferencia económica: ¿Qué tan sustentable es la mejora proporcionada por el BDH, si al retirárselo vuelven a la pobreza estructural? ¿Cómo se han modificado los hábitos de consumo de los beneficiarios? ¿Cuán conveniente resulta una transferencia plana? ¿Cómo entienden los beneficiarios el proceso de inclusión? ¿Qué dimensiones de la pobreza se consideran para acceder al programa? Por citar algunas.

El concepto de evaluación, según señala Anguera (1989), no es monolítico, y las diversas posturas adoptadas oscilan entre las construcción de un corpus de conocimiento que pudiera garantizarle el carácter de disciplina básica, y la mera recogida de información que trata de dar cuenta de la ejecución de ciertas actividades realizadas previamente, como un servicio dedicado a... (Cordaray, Bloom y Light, 1987), pasando por el análisis de los efectos netos de los programas o por la primacía de razones políticas -y no técnica- respecto a la oportunidad de algunos programas (Bausela Herreras 2004, 185).

La evaluación como práctica de investigación -explica Bausela Herreras- toma fuerza en la segunda mitad del siglo XX, de manera especial a inicios de los sesenta, a partir de la implementación del programa *Guerra contra la pobreza* en Estados Unidos, durante la administración del presidente J. F. Kennedy. Y lo hace como uno de los principales métodos utilizados para evaluar los programas de acción en los países menos

desarrollados, teniendo como objetivo valorar los logros o resultados de un programa en relación a los objetivos planteados al momento de diseñar dicho programa.

La pobreza es una temática central en el análisis de la situación social de los países. Esto ha llevado a que los investigadores se esfuercen por delimitar el fenómeno de manera cuantitativa y cualitativa, a fin de poder analizar sus características y cambios en el tiempo. Entender y medir la pobreza permite encontrar sus relaciones con otros ámbitos relevantes del quehacer económico y social (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2015c.).

No obstante, Titmuss, al respecto de la metodología tradicional aplicada en aquel entonces para estudiar los efectos redistributivos de la política social sostiene que “nuestras técnicas de diagnóstico social y nuestro marco de referencia conceptual han sido demasiado estrechos. Hemos compartimentado el bienestar social de la misma manera que hemos compartimentado a los pobres. El modelo analítico de la política social que ha sido creado solo para ver lo que es claramente visible, directo e inmediatamente visible es inadecuado” (1965, 20). Es decir, para medir aspectos formales, susceptibles de cuantificación.

Así pues, siendo el propósito de todo PTC garantizar un ingreso mínimo y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza al incrementar el acervo del capital humano, esta investigación estima los logros del BDH en relación a sus objetivos, en procura de comprobar las siguientes hipótesis:

1. Desde la mirada técnica, los logros alcanzados en la superación de la pobreza se concentran en las zonas productivas del país.
2. El Bono de Desarrollo Humano es una estrategia homogénea que pierde eficacia al ser aplicada en territorios heterogéneos.
3. Los niveles de educación y salud de los hijos e hijas de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano son mejores que los de los hijos e hijas de personas en igual situación de pobreza, pero que no son beneficiarios del programa.
4. La condición de beneficiario produce trampas de inactividad.

Con respecto a la propuesta metodológica, esta investigación utiliza dos grupos de individuos como muestras de estudio. Uno de control, conformado por familias no beneficiarias, y uno de tratamiento, conformado por familias beneficiarias. Combina, asimismo, en un análisis tipo *nested*, dos abordajes:

**Cuantitativo:** el análisis descriptivo de las fuentes de información oficiales correspondientes al período 2007-2012 permitirá (i) ubicarse en el contexto del programa tanto a nivel macro (país) cuanto a nivel micro (zona 6), en procura de identificar las particularidades de cada nivel; (ii) esbozar un perfil sociodemográfico de los beneficiarios; (iii) comparar el comportamiento en términos de educación y salud, de los hijos e hijas del grupo de tratamiento con los del grupo de control; (iv) comprender cómo y en qué se invierte la transferencia monetaria y (v) describir los avances en la lucha contra la pobreza desde la perspectiva de los sistemas de medición tradicionales.

**Cualitativo:** la riqueza de lo cualitativo radica en la posibilidad de ahondar en aspectos - subjetivos quizá- que permiten alcanzar un entendimiento *más profundo* del tema en cuestión. A través del estudio centrado en asuntos relacionadas con el BDH (entrevista en profundidad), se recogen de boca de beneficiarios, ex beneficiarios y personas a quienes se les negó el acceso al programa, las impresiones de un grupo de mujeres (técnicamente definidas como pobres unas y otras autodefinidas como tales) que al enfocarse en ciertos aspectos específicos de sus vidas permiten abordar -desde su perspectiva- el efecto del BDH en la cotidianeidad, con el propósito de obtener una visión propia, profunda, sin ánimo de generalización.

A continuación se presentan los resultados de esta investigación que, haciendo uso de una metodología mixta, poco utilizada, busca ofrecer alternativas de mejora a una iniciativa social que, en la figura del Bono de Desarrollo Humano, presta cobertura a una parte significativa de la población ecuatoriana en situación de pobreza y que, a diferencia de otros PTC de la región ampliamente estudiados y debatidos, ha sido analizado en gran medida desde las instancias estatales, omitiendo considerar tanto la opinión de sus beneficiarios, cuanto la de aquellos que considerándose a sí mismos como pobres, administrativamente, no lo son.



## **Capítulo primero**

### **Aproximación teórica a las políticas sociales en contextos de alta desigualdad**

Cuando han transcurrido más de veinte años desde el inicio de la implementación de los programas de transferencias condicionadas en América Latina, ¿es posible sostener que se ha encontrado en ellos una herramienta idónea para erradicar la pobreza en la región? Por qué, a pesar de la recuperación económica evidenciada durante la primera década de este siglo, ¿la pobreza persiste en la región?

La ausencia de estados de bienestar que garanticen la inclusión y la protección de todos los ciudadanos, de manera especial de los más pobres, es una de las explicaciones a la desigualdad imperante en la región. “Existe un consenso creciente alrededor de la idea de que la protección social constituye una respuesta eficaz a la pobreza y vulnerabilidad en los países en desarrollo, y un componente esencial de la estrategia de desarrollo social” (Barrientos y Hulme 2008).

Identificar sus causas y comprender la pobreza en América Latina a finales del siglo pasado e inicios del presente exige aceptar las profundas raíces de la problemática, resultante de la imposibilidad -pese a una búsqueda constante- de identificar un modelo de desarrollo eficiente que permitiera al Estado, mediante la implementación de políticas pro-pobres, superar la desigualdad económica y social de la población. Huber y Stephens (2012) sostienen que los modelos de crecimiento económico en América Latina deben, para ser efectivos, procurar simultáneamente aumentar el nivel del capital humano y reducir los niveles de desigualdad y pobreza en la región. Con respecto a los vínculos entre las diferentes áreas de la política social, los autores encuentran evidencia de que la presencia de altos niveles de desigualdad y pobreza socava los esfuerzos por incrementar el desempeño de la clase trabajadora a través de la inversión aislada en educación y salud.

Si bien es cierto que la disparidad en los ingresos fue siempre aguda en América Latina, las reformas económicas llevadas a cabo durante los años ochenta para hacer frente a la crisis económica regional dejaron como saldo los más altos índices de pobreza y desigualdad de la historia. También estas desigualdades en la región -si bien con notables diferencias entre países se consolidaron, en parte, debido a la calidad y al desigual acceso a los sistemas de pensiones, de salud y educación, que excluyeron a una

proporción significativa de la población (Larrea 2013; Haggard y Kaufman 2008; Valencia 2008; Martínez y Rosero 2007; Barba 2007; Midaglia 2000).

Para Barba explicar por qué dichas reformas económicas no fueron eficaces es una tarea compleja, pues “se requiere evitar un abordaje unidimensional en el que solo un factor lo explique todo, sea este el funcionamiento de un modelo de crecimiento, los ciclos económicos, el desempeño del mercado de trabajo, la eficacia de la política social o las capacidades de los actores sociales para obtener beneficios” (2007, 14). En definitiva, es necesario ampliar la visión teórica.

La crisis de los años ochenta obligó en la década siguiente, aún a los organismos financieros internacionales impulsores de dichas reformas económicas, a dirigir su atención y esfuerzos hacia la numerosa población excluida de los sistemas de seguridad social contributiva vigentes en aquella época, evidencia de la debilidad de los Estados en política social. Es así que desde mediados de los años noventa se implementaron los primeros programas de transferencias de dinero, como parte de las redes de protección social que empezaban a configurarse en América Latina (Cord, Genoni y Rodríguez-Castelán 2015). Bajo el nombre de Programas de Transferencias Condicionadas, su propósito -a corto plazo- es garantizar un ingreso mínimo a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, y -a mediano y largo plazo- impulsar el desarrollo humano de los hijos e hijas de dichos hogares (Campos y Sánchez 2015; Ponce 2013; Honocho y Troncoso 2013; Cecchini y Martínez 2011; Haggard y Kaufman 2008; Valencia 2008; Armas 2005). Haggard y Kaufman mencionan además un tercer objetivo, a saber: redistribuir los recursos asignados al gasto social concentrado tradicionalmente en los sistemas de seguridad social.

A los PTC, con marcadas diferencias entre los diferentes países latinoamericanos, se les atribuye, conjuntamente con la mejora de los ingresos laborales, los logros alcanzados en materia de disminución de la pobreza y la desigualdad (Lustig 2012; Haggard y Kaufman 2008, Valencia 2008).

Sería difícil elevar sustancialmente los niveles promedio de capital humano en los países de América Latina sin la reducción constante y simultánea de la pobreza y la desigualdad. Esta es exactamente la razón por la que los planificadores de políticas y las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial, consideran a las transferencias condicionadas de dinero una política tan atractiva (Huber y Stephens 2012, 43).

Sin embargo, veinte años después de su iniciación, los PTC no han conseguido -salvo notables excepciones- estructurar a su alrededor redes de protección social lo suficientemente articuladas como para permitir a los beneficiarios superar con éxito su limitada situación económica y social, obligándoles a hacer frente a algunos gastos, producto del consumo de ciertos bienes y servicios (medicinas y transporte e implementos escolares, por citar algunos) que deberían ser de provisión gubernamental, a fin de que la transferencia económica se invierta de manera más eficiente (Ponce 2013; Almeida 2009; Armas 2005).

La heterogeneidad de los efectos de los PTC, así como la persistencia de la pobreza en la región, podrían deberse a lo que Korpi y Palme (1998) denominan la *paradoja de la redistribución*, según la cual -debido a que las diferencias institucionales conducen a resultados inesperados- mientras más beneficios se dirijan a los pobres y mientras los gobiernos se empeñen en crear equidad a través de transferencias públicas dirigidas a todos, existen menos posibilidades de reducir la pobreza y la inequidad. Para los autores, los argumentos tradicionales a favor de focalizar la ayuda en la población de ingresos más bajos y optar por transferencias planas, en detrimento de otras alternativas,<sup>5</sup> no consideran tres circunstancias básicas:

El tamaño de los presupuestos destinados a redistribución no es necesariamente fijo, sino que tiende a depender del tipo de instituciones del estado de bienestar en cada país. La relación entre la extensión de la focalización en la población de ingresos bajos y el tamaño del presupuesto destinado a redistribución es recíproca. Dado que un número significativo de ciudadanos no estará en condiciones de o no querrá acceder a la seguridad privada producto de su ingreso y que debido al proceso de selección socioeconómico operante, los resultados de una distribución dominada por el mercado tienden a ser más desiguales que aquellos presentes en los programas de seguridad social contributivos (Korpi y Palme 1998, 671).

Además, este tipo de instrumentos de protección social, observa Midaglia (2000) no se encuentran exentos de verse afectados por ciertas dificultades. De manera especial, y por su impacto en el rendimiento final de los PTC, la autora resalta la importancia de estos problemas en su etapa operativa o de instrumentación y destaca de entre estos: (i) el grado de precisión al momento de identificar a los beneficiarios (proceso de inclusión);

---

<sup>5</sup> Korpi y Palme encuentran -para sorpresa de académicos y diseñadores de políticas públicas- que al entregar a los perceptores de ingresos altos beneficios relacionados con sus ganancias, incluidas las instituciones de seguridad social, se evidencia una reducción de la pobreza y de la desigualdad más eficiente que al entregar beneficios planos o focalizados (Korpi y Palme 1998).

(ii) la participación de actores públicos y privados; (iii) la definición de las fuentes financieras, las mismas que al estar mediatizadas por decisiones políticas se tornan más delicadas aún puesto que -como sostiene la autora- de estas dependerá la reproducción de los programas: No se debe olvidar que el éxito de los programas de disminución de la pobreza abarca generalmente a más de una generación y, en consecuencia, su continuidad se transforma en un prerrequisito más allá de los cambios de gobierno (Midaglia 2000).

La literatura sobre el tema (Huber y Stephens 2012; Lustig 2012; Haggard y Kaufman 2008; Barba 2007) propone que las diferencias regionales en el desempeño de los PTC son el resultado de dos factores, a saber: (i) las condiciones estructurales, de manera particular la debilidad del Estado, consecuencia de la poca penetración y baja calidad de las políticas, y (ii) las condiciones coyunturales que han incidido significativamente en las especificidades del diseño e implementación (coordinación y articulación) de los PTC en los distintos países de la región.

En el lado de las condiciones estructurales, Huber y Stephens sostienen que uno de los mayores problemas para la conformación de sistemas de atención social en América Latina es el origen de los recursos para el gasto social. Los índices de evasión tributaria son sustancialmente altos, de manera especial en lo que tiene que ver con los ingresos provenientes de los impuestos personales directos, situación que disminuye considerablemente el presupuesto para la inversión social. La evasión de impuestos directos es hasta un 65% más alta (dependiendo del país) que la evasión de impuestos al valor agregado (Huber y Stephens 2012).

Otro aspecto de gran importancia, anotan los autores, constituye el análisis de los factores institucionales que, en general en los países de América Latina, impiden la aprobación y la implementación de políticas redistributivas eficientes. Los gobiernos, en general, han destinado y destinan más recursos (en una relación de 3 a 1 del porcentaje del PIB) a subsidios que benefician a toda la población por igual, que a iniciativas dirigidas a combatir la pobreza. Más aún cuando los partidos políticos son -desde el retorno a la democracia- el instrumento principal en la articulación de las demandas políticas, y en el caso de América Latina estos llegan al poder con frecuencia en base a la oferta de una agenda clientelar.

Existe -como se ha mencionado en más de una ocasión- un consenso generalizado de que históricamente América Latina ha sido y aún continúa siendo, a pesar de los progresos alcanzados durante la primera década de este siglo, la región más desigual del mundo. Sin embargo, no ha sido posible llegar a un acuerdo sobre la causa fundamental

del problema, así como la pertinencia y el efecto de las soluciones implementadas en los últimos veinte años. “La evidencia reciente señala que el factor principal que propició los avances fue el cambio en la distribución de los ingresos laborales, seguido de la expansión de las transferencias gubernamentales y, en el caso de los países del Cono Sur, la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones” (Cord, Genoni y Rodríguez-Castelán 2015, 49). No obstante, como señalan los autores, el debate en torno a los factores específicos que impulsaron estos avances continúa vigente, pudiéndose encontrar una explicación en el fortalecimiento de las políticas sociales en favor de los pobres (redistribución), impulsadas por la conformación de Estados de bienestar fuertes y altamente coordinados, con la decisión política de encontrar una estrategia de desarrollo que propicie la articulación entre las diferentes políticas y sus instituciones.

Para Lustig (2012) la desigualdad es el resultado de la conjugación de factores demográficos y económicos, como la proporción de adultos en el hogar, la evolución de los ingresos no laborales, la tasa de adultos ocupados y la remuneración de los trabajadores. El análisis de la contribución marginal de cada uno de ellos permite concluir que, efectivamente, se evidencia en la región una disminución de la desigualdad a partir del año 2000. Lustig identifica como las determinantes más importantes la reducción de la desigualdad de las remuneraciones laborales y del ingreso no laboral (mayor expansión de los programas de transferencias directas en efectivo).

Con respecto a la evolución de la desigualdad, Lustig resalta la importancia de considerar la evolución y la distribución del ingreso del hogar, elemento en el que intervienen algunos factores entre los que se cuenta: (i) los ingresos primarios, aquí se considera al capital humano, y (ii) el comportamiento de las transferencias, tanto privadas (remesas) como públicas (transferencias monetarias, pensiones, etc.), todos ellos dependientes siempre de la política pública.

La política pública abarca una amplia gama del quehacer del Estado que va desde la política macroeconómica, la política comercial, la política agraria, la legislación laboral, la política de precios y subsidios, la regulación de los mercados, la inversión pública, el gasto público en educación y salud, hasta la política de subsidios e impuestos indirectos y más (Lustig 2012, 98).

La redistribución a través de la entrega de transferencias económicas para garantizar un ingreso mínimo, si bien ayuda, es una solución inmediateista; pero no es la estrategia idónea para combatir la pobreza y la desigualdad. Los gobiernos también

pueden y deben (Lustig 2012; Huber y Stephens 2012; Haggard y Kaufman 2008) invertir en la calidad y oferta de servicios públicos que, como la educación secundaria, han demostrado ya ser más efectivos que las transferencias al mejorar la formación de la clase obrera, permitiéndole acceder a trabajos mejor remunerados. Es decir, es recomendable invertir -como lo han hecho otras regiones del mundo- en el desarrollo del capital humano. El comportamiento del ingreso es -no obstante- un elemento al que se debe prestar atención también.

Iniciativas redistributivas como los PTC sí afectan la distribución del ingreso; sin embargo, esta afección perdura mientras se es beneficiario del programa y, sobre todo, se concentra mayoritariamente en los más pobres, pero con presupuestos muy bajos en comparación a los presupuestos destinados a los subsidios que, como ya se mencionó, benefician a pobres y no pobres por igual. Esta situación limita el efecto sobre la pobreza y la desigualdad de este tipo de iniciativas.

También, para Huber y Stephens (2012), los logros alcanzados en materia de reducción de la desigualdad y la pobreza a partir del año 2000 están relacionados con los ingresos. No obstante -para ellos-, nada de esto hubiera sido posible sin el retorno a la democracia, hecho que en la mayoría de los países de la región se consolidó a finales de la década de los años setenta. Un análisis histórico-comparativo realizado entre los cinco países con los regímenes más avanzados de política social de América Latina permite a los autores concluir que, si bien la democracia tiene un efecto fuerte sobre la desigualdad, este se evidencia solo veinte años después del retorno al régimen democrático, y esta disminución se debe a dos factores clave: primero, el declive de la dispersión salarial como consecuencia de una mayor oferta de mano de obra capacitada y el incremento del salario básico. Segundo, una menor desigualdad en el ingreso del sector informal, lo que, a la larga, es consecuencia de la expansión progresiva de los programas de asistencia social no contributiva (condicionados y no condicionados) y al incremento de los beneficios de dichos programas.

Es así como surgen enfoques que hacen alusión a la mayor influencia del ciudadano en los asuntos públicos a través de la participación, como el del “empoderamiento”. En él se abordan elementos como la educación, la organización y el desarrollo político de la población, orientados, principalmente, a los pobres, analfabetos o grupos marginados de alguna forma, y parte de la premisa de que el cambio social no puede ser planeado, dirigido y producido desde la voluntad de las clases dirigentes. Friedman afirma que para que la gente se haga cargo de su propio destino se requiere su

empoderamiento que, literalmente, significa darle poder al grupo, poder entendido como la capacidad para tener mayor control sobre su propia vida y la de su comunidad.

La tesis sobre la relación entre democracia y desigualdad de ingreso, según la cual existen sólidos sustentos teóricos para esperar que mientras más larga sea la vida democrática del país menor será la desigualdad, no es nueva. Arlas y Costas, por ejemplo, consideran que la desigualdad en altos porcentajes hace que la economía de mercado choque con la democracia, y la razón es que esta tiene una lógica política profundamente igualitaria: “una persona, un voto” (2016, 34). La democracia ejerce un fuerte efecto en el gasto social y este, a su vez, reduce la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, su efecto sobre la desigualdad de ingresos no es inmediato, al igual que sobre la pobreza y la educación. Esta sería la razón por la cual la mayoría de los países latinoamericanos empezaron a mostrar importantes logros con respecto a la disminución de la desigualdad solo a partir del año 2000, conforme sostienen también López-Calva y Lustig (2010), y Huber y Stephens (2012), a pesar de que la inversión en educación dirigida a incrementar la escolaridad de la clase trabajadora, se inició en la década de los años ochenta.

La desigualdad en América Latina ha sido alta y persistente a través de muchas décadas y diferentes estrategias de desarrollo. Sin embargo, desde de 2000, la desigualdad ha bajado en muchos países de la región. [...] la pobreza extrema y total (incluye la pobreza extrema y la pobreza moderada) también disminuyeron, en varios casos a tasas más rápidas que en el pasado. Todo esto hace pensar que tal vez el crecimiento de América Latina se ha hecho más incluyente (Lustig 2012, 89).

Sin embargo, para Haggard y Kaufman (2008) no es el retorno a la vida democrática *per se* el elemento clave en los avances en la lucha contra la pobreza, sino la configuración de los Estados de bienestar y los ajustes a los que estos debieron someterse en las postrimerías del siglo XX, y que las desigualdades en la región -si bien con notables diferencias entre países- se consolidaron a lo largo del siglo anterior, en parte debido al desigual acceso y a la calidad de los sistemas de pensiones, de salud y de educación, que excluyeron de manera recurrente a una proporción significativa de la población, es decir, por la debilidad de los Estados de bienestar.

Los autores llevan a cabo un estudio comparativo entre América Latina, Europa Oriental y Asia del Este, considerando el gasto en seguridad social (pensiones), salud y educación, y concluyen que en general el gasto social fue muy diferente en las tres regiones, y que en América Latina fue diferente aún entre países. Haggard y Kaufman identifican importantes divergencias entre regiones. Por ejemplo, mientras que en

América Latina se invirtió en el seguro social contributivo y en medicina curativa, en Asia se priorizó la inversión en atención médica básica. Los autores sostienen que esas diferencias se explican por las diferentes trayectorias institucionales que han guiado el desarrollo en las regiones.

Es así que en la América Latina de los años ochenta la clase media urbana y algunos grupos de trabajadores tuvieron acceso a generosos sistemas de protección pública, pero tanto los campesinos como los trabajadores informales estuvieron excluidos de cualquier forma de protección social. Los países del este asiático, por otro lado, priorizaron la inversión en educación, ofertando sistemas de seguridad social mínimos. En Europa Oriental los sistemas de seguridad social ofrecían amplia cobertura y servicio a casi toda la población. Estos legados de bienestar tuvieron una influencia muy fuerte, tanto en la política como en la economía de la política social cuando los países de las tres regiones se democratizaron.

Para los autores, las estrategias de desarrollo de los gobiernos, y las estrategias de producción de las empresas resultantes, son complementarias a las políticas sociales particulares e instituciones del mercado de trabajo. “La composición del gasto social proporciona una visión de las prioridades que los gobiernos de la región dieron a las diferentes áreas de la política social” (Haggard y Kaufman 2008, 28). América Latina, por ejemplo, durante el siglo anterior priorizó la inversión en el seguro social contributivo, en medicina curativa y en educación secundaria, todos a nivel urbano, en detrimento del rural.

De igual manera, con respecto a la evolución del sistema de pensiones o jubilaciones en la región, hacia la mitad del siglo pasado en la mayoría de países los sistemas de bienestar ofrecían cobertura a la clase trabajadora urbana, dejando excluidos o con mínimos beneficios tanto al sector informal como a los sectores rurales. La tendencia latinoamericana actual es ofrecer cobertura a los ancianos dentro de los PTC.

También los sistemas de salud fueron un reflejo de las pensiones, y muchas veces estuvieron muy relacionados entre sí. Los seguros médicos, tanto para los empleados públicos como trabajadores del sector formal, se financiaban con las aportaciones de los asegurados y transferencias gubernamentales. El gasto en salud, al igual que el gasto en pensiones, fue muy alto, pero desigualmente distribuido. La población sin cobertura era responsabilidad de los -pobres y políticamente débiles- ministerios de salud.

Asimismo, con respecto a la educación, se priorizó la inversión en educación secundaria urbana, descuidando tanto el acceso como la calidad de la educación primaria,



especialmente en las áreas rurales, en donde indicadores de eficiencia como deserción en la primaria y número de la cohorte que alcanzaba el quinto grado daban cuenta de un desempeño muy pobre, como pobres fueron estas decisiones que a la postre, conjuntamente con los modelos de desarrollo erróneos y las coyunturas económicas de la década de los años ochenta, no arrojaron los resultados de prosperidad esperados. Sin embargo, en defensa de esta decisión de invertir en la educación secundaria urbana, es necesario acotar que los logros en esta materia fueron un elemento trascendental en la superación de la pobreza y desigualdad evidenciada a partir del año 2000.

Con el nuevo siglo la orientación política de la región giró hacia la izquierda, en busca de una salida a la crisis vivida durante las dos últimas décadas del siglo XX (Midaglia 2000). También desde las instituciones internacionales, conforme sostiene la *teoría de las ondas de difusión* (Weyland 2007), se reforzó la idea de orientar la política social hacia la provisión de un ingreso básico y el acceso universal a servicios sociales de calidad en áreas como la salud y la educación, como un derecho garantizado por el Estado. De esta manera, se potencializó la necesidad de dirigir las transferencias condicionadas a los grupos de ingresos más bajos, pero siempre desde el enfoque del universalismo básico, como parte de un esfuerzo por alcanzar un modelo de política social inclusivo y solidario (Valencia 2008).

Y si bien quienes apoyan este tipo de iniciativas las ven como la piedra angular en la construcción de políticas sociales universales, quienes se oponen a ellas lo hacen por el riesgo inherente de consolidar sistemas de protección y servicios sociales para dos clases: básicas y públicas para los pobres y clase trabajadora; y una mejor y privada para las clases media y alta. De ahí la necesidad de garantizar a todos los sectores mejores servicios de educación (primaria y secundaria) y salud (preventiva y curativa básica), de tal forma que la clase media no necesite hacer uso de servicios privados, tanto de salud como de educación (Titmuss 1965).

Con el transcurso de los años los PTC han evolucionado o se han reinventado, en parte como consecuencia de la reflexión académica que, de manera constante, ha cuestionado: (i) su efecto marginal sobre la persistente desigualdad en la región y su efecto limitado en la reducción de la pobreza; (ii) la conveniencia de mantener o no las condicionalidades asociadas al beneficio que, como se verá más adelante, adolecen de ciertas deficiencias que obstaculizan el cumplimiento de sus objetivos fundamentales, y (iii) las relaciones de dependencia clientelar que pudieran llegar a crearse entre el

Gobierno como administrador del programa y los hogares pobres como beneficiarios del mismo y votantes.

Siendo el objetivo de los PTC garantizar un ingreso mínimo a los hogares en situación de pobreza e impedir su transmisión intergeneracional a través de las condicionalidades, la presente investigación se centra en los efectos de estos programas en las condiciones económicas de los beneficiarios y, de manera especial, en el acervo del capital humano de los hijos de estos hogares.

### **1. El debate contemporáneo: Estado de bienestar y las políticas sociales de nueva generación en América Latina**

El estudio de los regímenes de bienestar debe procurar, tanto el entendimiento de las particularidades de cada país como la consideración de sus diferentes procesos históricos, que han dado lugar o han configurado lo que Gough (2005) denominó como el *welfare mix* (Estado, mercado y familia). Posteriormente, otros investigadores han incorporado un cuarto elemento en esta mezcla, a saber, la comunidad o sociedad civil (Valencia 2008).

Tradicionalmente, el Estado de bienestar ha sido entendido como una institución exclusiva de países desarrollados, pero se puede afirmar que, allí donde se inició el proceso de modernización, al mismo tiempo, comenzaron a desplegarse instituciones del bienestar. A pesar de esto, la investigación comparativa sobre los regímenes de bienestar se ha desarrollado tardíamente en América Latina ya que, hasta 1990 dominaron los estudios sobre políticas y creación de instituciones sociales y, posteriormente, comenzaron a tener mayor importancia los estudios de las políticas públicas frente al problema de la pobreza (Del Valle 2010, 63).

Si bien no es la intención de esta investigación reflexionar sobre el entendimiento del Estado de bienestar, su evolución histórica y características, al ser el BDH uno de los principales -si no el más importante- engranaje dentro del conjunto de elementos que componen la política social ecuatoriana en el período 2007-2012, resulta necesario resaltar algunos aspectos teóricos clave. Más aún cuando los logros en materia de reducción de la pobreza están estrechamente relacionados con el fortalecimiento de las políticas sociales pro pobres impulsadas gracias a la conformación de estados de bienestar fuertes (Cord, Genoni y Rodríguez-Castelán 2015).

Efectivamente, como explica Del Valle (2010), en los países en vías de desarrollo el concepto y la práctica de la protección social ha avanzado a un ritmo asombroso en los

últimos diez a quince años; sin embargo, la investigación comparativa sobre las diferentes tipologías de regímenes de bienestar en Latinoamérica es relativamente reciente (Martínez Franzoni (2007) en Minteguiaga y Ubasart-González 2013; Lustig 2013; Valencia 2010; Mesa-Lago 2008; Valencia 2008; Midaglia y Antía 2007; Barba 2007; Midaglia 2000). Además, puesto que en las políticas de bienestar confluyen -a más de la pobreza- múltiples ejes de desigualdad que inciden y alteran esferas múltiples, (estatal, mercantil, familiar, entre otras) es necesario abordar el análisis del bienestar desde una visión amplia, situación que ha complicado aún más la consolidación de referentes teóricos.

Sin embargo, debe establecerse de forma clara y patente que el eje de análisis, por más que se vislumbren esas otras esferas de producción de bienestar, resultan las acciones del Estado y cómo estas suponen distribución de papeles y responsabilidades entre esos diversos ámbitos, así como los grados diferenciales de complementariedad, yuxtaposición o exclusividad entre tales. En este sentido, la mayoría de estudios [...] no están centrados en capturar las acciones que desarrollan autogestiva y/o autónomamente esas esferas distintas del Estado. La mirada siempre está en el Estado, sus políticas y su relación con las restantes esferas. Lo que no supone negarlas ni invisibilizarlas. En este sentido, se parte de la idea que el Estado, por su acción u omisión, establece condiciones para la activación o desactivación de la intervención del resto de ámbitos. Es decir, la definición del grado de principalidad o subsidiariedad de la política estatal deduce justamente el funcionamiento de otros mundos del bienestar. Se trata siempre de las dos caras de una misma moneda (Minteguiaga y Ubasart-González 2013).

Para Titmuss (1965), antecesor de Esping-Andersen y pionero en el estudio de la política social a través de estudios comparativos, el concepto de Estado de bienestar resulta vago e impreciso. Desde la realidad anglosajona el autor identifica tempranamente la división planteada posteriormente por Esping-Andersen para clasificar los diferentes regímenes de bienestar (el modelo residual, que equivaldría al liberal, el modelo basado en el éxito personal-resultado-laboral, que se correspondería con el conservador, y el institucional redistributivo, que enlazaría con la socialdemócrata). No obstante, en el debate sobre política social deben estar presentes, a más del tema económico, lo filosófico y lo moral. Además, debe primar un modelo público y redistributivo, dado que los servicios públicos deben satisfacer las necesidades y derechos de las personas, independientemente de su clase y origen. Con respecto al papel que la redistribución juega en la política pública, este va más allá de un programa de transferencias económicas y su cobertura debe ser más amplia también. Su argumentación sobre la necesidad de servicios

públicos es un discurso fundamentalmente moral, un discurso sobre el egoísmo y el altruismo, sobre la libertad, las desigualdades sociales y la justicia social.

Titmuss, al igual que Huber y Stephens, clasifican los beneficios del Estado de bienestar en tres tipos: según el ingreso o de bienestar social (beneficios focalizados como los PTC, financiados por los impuestos), tarifa plana o de bienestar fiscal (beneficios para todos financiados por los impuestos) y beneficios contributivos o de bienestar ocupacional (según el ingreso). Y si bien los primeros son los más redistributivos, otros tipos de beneficios como la seguridad social son también de índole semejante. Sin embargo, en la realidad latinoamericana este tipo de beneficios solo cubren a una minoría de la población, pues -como encuentran Huber y Stephens- en la región la redistribución es efectiva solo en los dos primeros casos. Es decir, aquellos beneficios financiados por los impuestos y que alcanzan tanto a la clase baja como a la media, puesto que -estratégicamente- para contar con el apoyo político de la clase media es necesario ofrecer beneficios de naturaleza más amplia que los focalizados estrictamente en los pobres.

Teorizar sobre política social es una tarea compleja, como complejos son sus objetivos siempre estrechamente relacionados con paradigmas de bienestar distintos. “Existe una tensión fuerte entre perspectivas normativas, que discuten ‘lo que debería ser’, y perspectivas pragmáticas, que proponen ubicarla en el campo de ‘lo que es posible hacer’. Pero aún situada en ese último terreno, la política social está cruzada por posiciones teóricas, ideológicas y políticas” (Barba 2007, 26). Sean sus referentes los individuos o la sociedad, el actor fundamental es el Estado. De ahí que, de punto de partida: “de manera privilegiada la política social es una forma de intervención estatal, aunque esta ‘trabaja’ de manera paralela o en conjunto con entidades privadas, organizaciones voluntarias, grupos informales, la familia, etcétera” (Hill 1997, 2, citado en Barba 2007). Sus diferentes actores articulan discursos complejos en donde lo social es siempre retratado como un espacio problemático en el cual los conflictos entre el juego del mercado y el funcionamiento del sistema político afectan el bienestar de los individuos.

“La conceptualización espingueriana propone analizar cómo históricamente las sociedades han ido construyendo el bienestar en una asociación específica del Estado, el mercado y la familia” (Valencia 2010, 66). El concepto de régimen de bienestar -sostiene Esping-Andersen- se refiere a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias (Esping-Andersen, 2000) y a los diferentes grados de estadocentrismo-residualismo (público), mercantilización-desmercantilización

y familiarismo-desfamiliarismo. Desde la visión y entendimiento occidental del bienestar de la población, Esping-Andersen tipifica las variaciones de los regímenes de bienestar<sup>6</sup> entre los países de la OCDE según sea la estructura de sus sistemas de protección social y los clasifica en (Cuadro 1):

- Liberal o residual: alto grado de mercantilización con residualismo público. En este tipo de régimen el bienestar es responsabilidad de los individuos (individuo/mercado), la familia juega un papel marginal.
- Conservador o corporativo: fuerte grado de familiarismo, papel marginal del mercado y rol subsidiario del estado (parentesco/corporaciones).
- Socialdemócrata: consolidación de instituciones públicas, alto grado de desmercantilización y de desfamiliarización, papeles marginales del mercado y las familias (universal/Estado).

Cuadro 1

**Resumen de las características de los regímenes de bienestar**

	<b>Liberal</b>	<b>Socialdemócrata</b>	<b>Conservador</b>
Familia	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiario

Fuente: Sunkel 2007

Elaboración: Propia

Para Esping-Anderson “se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen la ‘tríada del bienestar’) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del ‘tercer sector’” (Esping-Andersen, Gosta 2000, 207-8). Se diferencian también “en las hipótesis fundamentales sobre las insuficiencias del mercado laboral y de la familia” (Esping-Andersen 2001, citado en Sunkel 2007).

<sup>6</sup> De manera consensuada se entiende por bienestar al conjunto de políticas emergentes propuestas con el objetivo de proteger a la población de las incertidumbres o fluctuaciones del mercado. El término como tal se acuña en diferentes países de Europa durante los años 20 y 30 del siglo XX. La extensa teoría y conocimiento generados a su alrededor se debe, en gran parte, a los estudios comparativos que, como metodología de investigación, han permitido identificar tanto diferencias como similitudes en las maneras en los diferentes países abordan la problemática de los sistemas de seguridad frente al riesgo. Se podría decir que el punto de partida fue el cuestionamiento a los sistemas de seguridad social operantes a inicios del siglo anterior, heredados todos de la problemática laboral y social surgida a raíz de la industrialización. El avance en el estudio del tema, de manera especial la realización de estudios comparados permite concluir que a la tipología espingueriana pueden incorporarse nuevas categorías de modelos de bienestar adaptadas a las diferentes realidades, considerando la diversidad de condiciones histórico-culturales.

Al respecto de la tipología espingueriana, el consenso general sostiene que adolece de una limitación fundamental y es que, al haber sido trabajada en función de la realidad de países industrializados, omite la consideración de las particularidades propias de otras realidades.

El problema no es la categorización misma, sino su aplicación mecánica en busca de amoldar las sociedades al interior de los tres mundos de bienestar espinguerianos; se cae así en el error metodológico de considerarlos como esquemas fijos universales y no simplemente como herramientas heurísticas y aproximativas del análisis comparativo (Barba, 2007; Draibe y Riesco, 2006; Filgueira, 2005, citados en Valencia 2008).

Sin embargo, el trabajo, tanto conceptual cuanto metodológico, de Esping-Anderson (1993, 2000) resulta fundamental en la medida que ha permitido, no solo a los países en vías de desarrollo, sino de manera general a todos:

1) construir una mirada integral más allá de la fragmentación sectorial de análisis previos, focalizados en un tipo concreto de políticas como las educativas, sanitarias, de seguro social, etc.; 2) integrar los análisis sin perder de vista que el objetivo último era dar cuenta del modelo de sociedad que se estaba construyendo con tales intervenciones, es decir “mirar el árbol sin perder de vista el bosque”. A esto se deben agregar otros tres fundamentales aportes: 3) superar una aproximación cuantitativista, basada exclusivamente en el análisis de la cantidad de dinero que se gasta y no en el cómo se gasta, “sociologizando” el análisis; 4) considerar no solamente la esfera público-estatal como productora de bienestar sino también tener en cuenta la esfera mercantil, la comunitaria o social y la familiar; y, 5) facilitar el desarrollo de aproximaciones comparativas entre países y modelos (Mintegiuga y Ubasart-González 2013, 14).

Así, el enfoque de Esping-Andersen (2000) va más allá de las políticas y las prácticas gubernamentales e incorpora un carácter que puede denominarse societal porque se dirige a investigar cómo las sociedades encuentran diferentes arreglos o acomodos para producir bienestar. De esta visión compleja surge la propuesta del concepto de régimen de bienestar, que se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias” (2000, 102).

Al respecto del estudio y análisis (comparativo en su mayoría) de los regímenes de bienestar en América Latina, estos ganan importancia recientemente, puesto que el debate y la reflexión han girado de manera exclusiva -reduccionismo tendencial- en torno al estudio de las diferentes iniciativas de política pública para la pobreza y el sector salarial, en detrimento de una visión más amplia de las políticas e instituciones sociales

(Filgueira 2006, citado en Valencia 2010; Del Valle 2010<sup>7</sup>; Sunkel 2007). “Las visiones reduccionistas centradas únicamente en las políticas sociales (y peor aún: solo en las acciones ante la pobreza) toman en cuenta, generalmente, nada más a uno de los posibles productores de bienestar, como es el Estado” (Valencia 2010, 66). De ahí la importancia de construir conocimiento alrededor de la tipología de Esping-Andersen, dado que esta incorpora un carácter societal (conjunto de actividades e iniciativas desarrolladas por las sociedades en procura de alcanzar bienestar producto de articulación entre el Estado, el mercado y las familias).

La primera tipología sobre regímenes de bienestar en América Latina (anticipándose a la propuesta espingueriana), fruto ya de estudios comparativos de alcance subcontinental, fue realizada por Mesa-Lago en los años ochenta, la misma que permitió agrupar a los países latinoamericanos según la génesis y el grado de desarrollo alcanzado por sus sistemas de seguridad, y dio origen a tres tipologías de bienestar, a saber: pionero-alto, intermedio y tardío-bajo. Posteriormente, Filgueira (2006), desde esa perspectiva societal introducida por Esping-Andersen, propuso una segunda tipología para el período 1930-1980, la misma que identificó tres modelos: el universalismo estratificado, los regímenes duales y los regímenes excluyentes. Más contemporánea, Martínez Franzoni propone para el quinquenio (1998-2003) una nueva tipología según cuatro dimensiones de análisis: “la mercantilización de la fuerza de trabajo, la desmercantilización del bienestar, la familiarización del bienestar y el desempeño del régimen” (Valencia 2010, 70-3).

En el marco de la transición social que ha vivido América Latina desde finales del siglo XX, y entendiendo el bienestar como la capacidad para el manejo colectivo de riesgos, y a los regímenes de bienestar como la constelación de prácticas de asignación de recursos en la tríada mercado-división sexual del trabajo-Estado, Martínez Franzoni (2007) concluye que:

Lejos de construir interrelaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes están teñidos de tensiones entre prácticas de asignación de recursos que aumentan cuando más débiles son unas frente a otras. Por ejemplo, si el intercambio mercantil es limitado, el trabajo no

---

<sup>7</sup> Si bien Esping-Andersen es considerado como el iniciador de la metodología de estudios comparativos de los regímenes de bienestar, y aunque su estudio en América Latina se haya consolidado solo a finales del siglo XX, Carmelo Mesa-Lago realizó ya en la década de los 80 estudios de esta índole, tomando en cuenta tres aspectos: (i) el origen temporal de los primeros programas de pensiones y de seguro de enfermedad/maternidad, y (ii) el grado de desarrollo alcanzado por ellos (Mesa Lago 2005, 13-14 en Valencia 2010, 70).

remunerado aumenta; si la política pública no brinda ciertos servicios, la mercantilización y el trabajo no remunerado aumentan (2007, 13).

A partir de la definición en cada régimen y con tres dimensiones de análisis: (a) el grado de *mercantilización* del bienestar; (b) el grado de *desmercantilización* del bienestar; y (c) el grado de *familiarización* del bienestar, la autora identifica tres grupos o conglomerados de países según sea su comportamiento en términos de las dimensiones mencionadas, comportamiento que a su vez configura cuatro tipos de regímenes de bienestar (Cuadro 2).

Cuadro 2

<b>Tipos de regímenes de bienestar en América Latina (2007)</b>			
<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>	<b>Grupo 3</b>	<b>Grupo 4</b>
Argentina	Brasil	Colombia	Bolivia
Chile	Costa Rica	Ecuador	Honduras
	México	El Salvador	Nicaragua
	Panamá	Guatemala	Paraguay
	Uruguay	Perú	
		República Dominicana	
		Venezuela	

Elaboración: Propia

“Los hallazgos fundamentan que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede, en ninguno de los cuatro conglomerados, lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos” (Gough y Wood 2004, en Martínez Franzoni 2007, 23). Con respecto a las peculiaridades de cada grupo, teniendo en todos ellos la familia un rol importante, un peso significativo del trabajo femenino no remunerado y políticas públicas débiles y hasta inexistentes, es posible sostener que:

- **Grupo 1 (estatal-productivista<sup>8</sup>):** gran importancia de las políticas públicas con orientación productivista (pro fuerza laboral, para participación en el mercado laboral) dirigidas hacia la formación de capital humano de aquellas

<sup>8</sup> El término productivista se refiere a la búsqueda del mercado por ser funcional a las demandas del mercado, con un papel protagónico del sector privado sobre la política social financiada del bolsillo, aunque con recursos públicos (Martínez Franzoni 2007).



personas con capacidad para acceder a servicios privados de educación y salud. Baja desmercantilización de protección de riesgos. Alta mercantilización de la fuerza laboral: máximo acceso al mercado laboral y a los ingresos. El Estado solo interviene en aquellos sectores en donde el mercado no lo hace. Deficiente acceso de un segmento significativo de la población a servicios públicos. Altamente desigual distribución del ingreso.

- Grupo 2 (**estatal-proteccionista**<sup>9</sup>): gran importancia de las políticas públicas con orientación hacia la protección social contributiva dirigida hacia los sectores formales de la economía. Aunque estratificada, le caracteriza una alta desmercantilización de la protección social y la formación de capital humano. El Estado interviene a favor de población no-pobre en áreas en donde podría intervenir el mercado, como es el caso de la seguridad social. Deficiente acceso de un segmento significativo de la población a servicios públicos. Heterogénea distribución del ingreso -Brasil es el país más desigual del mundo; Uruguay y Costa Rica los más iguales de la región- (Llorente 2018).
- Grupo 3 (**familiarista**) y grupo 4 (**altamente familiarista**): prácticas de producción informales, mercados laborales y políticas públicas excluyentes que consolidan la dependencia de arreglos familiares y comunitarios. Tanto la mano de obra no calificada, cuanto las remesas inciden significativamente en el PIB promedio. Las familias se consolidan como unidades productivas. Escasas mercantilización del trabajo y desmercantilización de la protección social y formación del capital humano. Alta incidencia del trabajo femenino no remunerado. En el Grupo 4 las organizaciones internacionales tienen un papel preponderante, esto en detrimento de las capacidades del Estado.

Con respecto al modelo de bienestar que -de manera homogénea- ha conducido a la implementación generalizada en América Latina de los programas de transferencias con condicionalidades, Midaglia (2000) hace referencia al surgimiento del Estado liberal social, una alternativa de protección en construcción que, en consonancia con los modelos espinguerianos, considera la asistencia social en la figura de los PTC como una iniciativa de residualismo público:

---

<sup>9</sup> El término proteccionista hace referencia a la presencia del Estado en ciertas áreas de la vida social en procura de reducir su dependencia del intercambio mercantil, tanto en su financiamiento, cuanto en a la prestación de servicios (Martínez Franzoni 2007).

Esta no es una propuesta acabada ni uniforme, aunque de modo general supone la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos, fundamentalmente los que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social. Dicha reasignación presupuestaria no solo facilita y promueve una reducción del gasto público social, sino que a la vez revela un cambio esencial en la orientación del sistema de asistencia social, ya que implica pasar de un esquema de corte universal hacia otro de naturaleza ‘residual’ (Midaglia 2000, 18).

Como se ha dicho, una interesante propuesta en construcción en este ámbito de las políticas públicas pro-pobres.

## **2. Los antecedentes de la protección social en el siglo XXI**

De lo que va avanzado el siglo XXI, y respecto al diseño de las políticas públicas con enfoque en la redistribución social, Lechner sostiene que:

Desde una perspectiva histórica el gran viraje en el diseño y ejecución de las políticas sociales se produjo durante los años ochenta cuando se aplicó el denominado modelo de “minimalismo” en lo social, con la puesta en marcha– con mayor o menor ortodoxia de un modelo “privatizador” que aplicaba los enunciados del Consenso de Washington. Alrededor de la década de los noventa, un nuevo viraje tiene lugar y se aprecia una mayor valorización del Estado, dado el fracaso en la reducción de la pobreza y el desarrollo. De manera que se empieza a reconocer que el Estado juega un papel importante en la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (1998, 47).

Las nuevas democracias latinoamericanas instauradas en la década de los años ochenta, al enfrentarse con un contexto internacional poco favorable, se vieron forzadas por instituciones financieras internacionales (IFI) como el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) y el Banco Mundial (en adelante BM) a: (i) implementar las reformas estipuladas en el Consenso de Washington, las cuales transferían el costo del seguro social y los servicios, a los asegurados, (ii) ampliar la oferta de servicios al sector privado, y (iii) lo que es relevante para esta investigación, dirigir el gasto público más directamente a los más necesitados. Esta agenda de corte liberal, estuvo ya en ese entonces cuestionada por su limitada capacidad de enfrentar los problemas -heredados muchos- de inseguridad, pobreza y desigualdad (Del Valle 2010; Valencia 2008; Barba 2007; Midaglia y Antía 2007).

En este contexto, los alcances de la reforma del sistema de bienestar en la región estuvieron configurados por factores como las realineaciones críticas, las estrategias de

desarrollo, el contexto económico, el legado de los modelos de bienestar articulados en la posguerra y los resultados poco favorables del ajuste estructural (Haggard y Kaufman 2008). No obstante, durante la década de los noventa e inicios del 2000, como consecuencia del incremento de la competencia electoral y de la libertad de organización política, los gobiernos de América Latina tuvieron que afrontar fuertes demandas desde diferentes sectores de la población que defendían los derechos sociales existentes y exigían la expansión universal de la seguridad social y otros servicios. Al respecto, Midaglia y Antía (2007) acotan:

Una de las preocupaciones políticas relevantes de las izquierdas en general, incluidas las latinoamericanas, a partir de la redefinición de los parámetros internacionales de desarrollo, se centró en la forma de contornear y mejorar las persistentes situaciones de vulnerabilidad y exclusión social en un encuadre económico de austeridad del gasto público. (Aust y Arriba 2004). La experiencia regional acumulada demuestra, [...] que, si bien el dinamismo económico tiende a impactar favorablemente sobre las graves problemáticas sociales, a la vez se requiere de intervenciones públicas de relativa permanencia con el fin de abordar la multiplicidad de factores que operan en su reproducción (CEPAL, 2006), así como para controlar el patrón de desigualdad de estas sociedades (2007, 149).

También Barba (2007) y Filgueira (2006)), al analizar los efectos del consenso de Washington sobre los regímenes de bienestar, identifican modificaciones en su arquitectura y rendimiento, así como nuevos modelos (Valencia 2010). Para Barba, estudiar la política social exige ubicarse en esa intersección en donde la intervención estatal es condicionada tanto por la lógica del poder y la mercantil, así como por los valores sociales, y el hecho de implicar diversos grados de desmercantilización de bienes y servicios le recubre de un matiz polémico. De ahí que las políticas sociales en la región hayan variado en gran medida debido, básicamente, a que, como sostienen Haggard y Kaufman, en cada país los limitantes económicos y fiscales, así como el legado político de los compromisos realizados en materia de política social, forzaron a cada gobierno a tomar iniciativas diferentes.

No obstante, a pesar de la heterogeneidad característica de los países de América Latina, en la primera década del siglo XXI se evidencian: (i) una convergencia en la consolidación de la institucionalidad democrática con un Estado más presente y con alta capacidad de intervención en el desarrollo económico y social; (ii) un crecimiento económico sostenido; y (iii) un avance en algunos indicadores sociales. Más aún, para Repetto la protección social ha crecido como una perspectiva que atraviesa a la política

social: “Se trata de una mirada que, nutriéndose de elementos de los campos tradicionales de la política social, permite repensar el modo en el que el Estado latinoamericano pudiese intervenir ante problemáticas sociales que, además de su histórica gravedad, tiene como señal de identidad su tan declamada multidimensionalidad (y multicausalidad)” (2010, 91).

Con estos antecedentes, y habiendo pasado en el siglo anterior por tres etapas o modelos de desarrollo<sup>10</sup> en los que se concentró la inversión en los sistemas de protección social contributivos, los países latinoamericanos llegan al siglo XXI con una propuesta de protección social en la que coexisten dos enfoques conexos y potencializados entre sí: (a) la competitividad sistémica como nuevo paradigma de desarrollo que surge a mediados de los años noventa y (b) el enfoque de derechos y garantías de ciudadanía (Cuadro 3).

Con respecto a los efectos de los lineamientos del ajuste estructural, la política social en los años ochenta estuvo caracterizada por: (i) un alto deterioro de la calidad de los servicios en ámbitos como la educación y la salud, (ii) un amplio número de intervenciones antipobreza desarticuladas y de baja cobertura; y (iii) una marcada tendencia a la privatización de la seguridad social. Frente a ello, desde la visión de la competitividad sistémica -modelo de desarrollo que toma fuerza a inicios de los años noventa- el Estado es responsable, entre otras cosas, de potencializar el capital humano de los ciudadanos y hacer frente a la transmisión intergeneracional de la pobreza, puesto que al asumir un papel más participativo adquiere también la capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social. Todo esto con el propósito de lograr la inserción en la economía global.

---

<sup>10</sup> i) La etapa previa a la Gran Depresión de 1929, ii) la fase de mayor industrialización y crecimiento hacia adentro, hasta la década de 1980, y iii) la etapa de economía de mercado y globalización, iniciada en las últimas dos décadas del siglo XX (Ceccini y Martínez 2011).

Cuadro 3

<b>Evolución de la protección social latinoamericana</b>				
	<b>Comienzos del siglo XIX</b>	<b>Crisis de 1929</b>	<b>Crisis de la deuda</b>	<b>Siglo XXI</b>
Modelo de desarrollo	Liberal primario	Sustitución de importaciones	Disciplina y austeridad fiscal	Competitividad sistémica
Principales características de la protección y promoción social	Primeros ejemplos de seguridad social del sector formal urbano	Seguridad social del sector formal urbano	Seguridad social con fondos de capitalización individual	Asistencia: ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza
	Asistencia: concebida como caridad	Asistencia: subsidios al consumo de alimentos y combustibles	Asistencia: focalización en los pobres, fondos de inversión social	Estado subsidiario-promotor
	Comienzan las políticas sectoriales de educación y salud	Centralismo y crecimiento de los sectores de salud y educación	Orientación a la demanda, descentralización, externalización de servicios sociales	Protección como asistencia y acceso a la promoción <hr/> Sistemas de protección social sobre mínimos incrementales  Estado garante
	Escasa regulación del Estado	Estado proveedor	Estado subsidiario-mitigador	Protección como garantía ciudadana
		Protección basada en el empleo formal	Protección frente a situaciones de emergencia	

Fuente y elaboración: Cecchini y Martínez 2011

Para Messner y Meyer-Stamer (1994) avanzar hacia la consolidación de la competitividad sistémica implica y exige emprender un proceso de integración social, pues sin ella cualquier esfuerzo resulta inútil. El Estado juega un rol importante, pues debe procurar un entorno de desarrollo adecuado. Sistémica -acotan los autores- se refiere a las relaciones externas que a menudo se van tejiendo a través de las estructuras específicas de gobierno. La protección social es una de estas estructuras clave en la medida en que debe procurar diferentes ensamblajes de recursos (conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado, derechos reproductivos, por citar algunos):

Según el tipo de hogares y de familias que prevalecen en la región, según la presencia de menores, dado (que) si la familia está a cargo de dos cónyuges o de una mujer; los retos serán difíciles y complejos según el tipo de familias así será también su capacidad para ensamblar estos recursos. (...). Es crucial la conciliación entre el bienestar de las familias y el financiamiento de la protección social y del bienestar social y familiar con la competitividad sistémica de la región (Sojo, Financiamiento de la protección social y su incidencia en las familias 2007, 171).

Ese viraje de la política social acontecido en los años noventa, al que Lechner (1999) hace referencia, reviste y en muchos casos devuelve al Estado un rol protagónico como articulador del proceso económico, con el propósito (entre algunos más) de promover y preservar la competitividad sistémica en la economía globalizada. Al decir de Hopenhayn (2007), la política social con miras a consolidar un enfoque sistémico debe procurar:

- (i) Reducir la heterogeneidad estructural del modelo productivo: brechas de capital humano, articulación con mercados ampliados, niveles de progreso técnico, acceso a crédito y capacitación determinan en gran medida la reproducción de brechas sociales y de integración social en general.
- (ii) Potenciar la generación de oportunidades para los pobres: lograr tasas de crecimiento sostenidas resultado de la implementación de políticas sociales adecuadas.
- (iii) Promover la formación de capital humano y la “nivelación del campo de juego” hacia arriba en dicho capital: las posibilidades de inserción laboral de los individuos dependen significativamente de la inversión en educación y salud.
- (iv) Avanzar hacia una nueva arquitectura de protección social: asegurar ingresos para quienes, de manera autónoma no lo pueden hacer, mediante transferencias, seguros de desempleo y programas de emergencia.
- (v) Mayor articulación entre capacidades y oportunidades (articulación entre educación y empleo).
- (vi) Complementariedad entre políticas pro equidad y políticas pro reconocimiento.

La protección social como concepto y horizonte de gestión y política pública cobra así una alta y creciente relevancia, en un momento en el que, además, la dirigencia política y los movimientos sociales exigen la consolidación de un Estado fuerte, con capacidad propositiva y resolutoria en el desarrollo económico y social (Repetto 2010; Sunkel 2007). En el debate latinoamericano, siguiendo una vez más a Repetto, se combinan, tanto en el campo conceptual, cuanto en el de la práctica, tres enfoques de sistemas de protecciones,

a saber: (i) el manejo social del riesgo; (ii) el mercado de trabajo; y (iii) la titularidad de derechos.

En consecuencia, desde inicios del siglo la política social empieza a guiarse por los conceptos de garantía de derechos, ciudadanía plena y cohesión social. “Estos dan cuenta de una preocupación explícita por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad prevalente. Así, las personas pasan de ser consideradas consumidores y beneficiarios a convertirse en ciudadanos titulares de derechos” (Cecchini y Martínez 2011, 33). El enfoque centrado en la potencialización de los derechos y las capacidades de los individuos se consolida, así, como una conceptualización integral que, a la vez que complementa los enfoques de riesgo y laboral, los configura, “el tema de los programas sociales no puede ser sólo el alivio de agudas necesidades. Debe serlo también, en democracia [...], el de re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla” (O'Donnell 2009, 205, citado en Repetto 2010, 10).

De esta manera, el consenso general resultado de la reflexión impulsada por instituciones como las Naciones Unidas, CEPAL, entre otras, sostiene que el gran objetivo de la política pública debe apuntar a lograr mayor igualdad, y para ello resulta imprescindible la coordinación entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

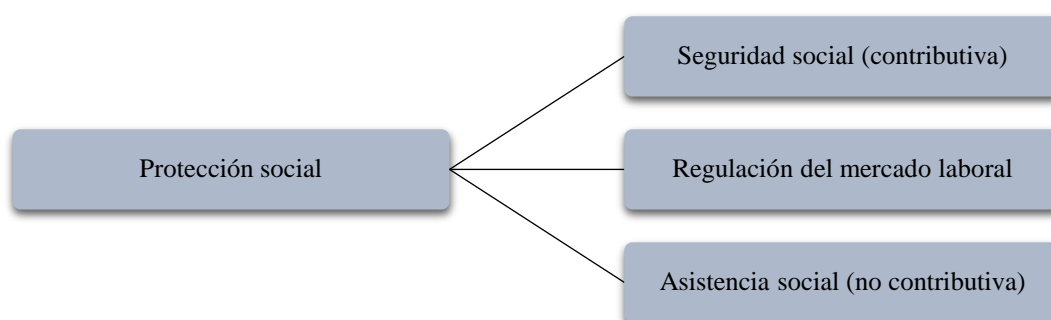
El diseño y la implementación de políticas sociales que aborden, desde un prisma multidimensional, las complejas aristas de la exclusión, la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza es un desafío fundamental para nuestra región. En particular, se ha establecido que el fortalecimiento de los sistemas de protección social es un requisito ineludible en esta dimensión (Cecchini y Madariaga 2011, 5).

No tratándose de una carencia única -ingresos, por ejemplo- la que afecta la calidad de vida de los individuos de manera exclusiva, sino de cualquier otra dimensión del bienestar insatisfecha, esta complejidad causal (no se trata de una) requiere efectivamente de una aproximación multidimensional que “deberá atender la compleja interacción entre las causas de muchos de esos problemas que conforman la ‘cuestión social’ (a modo de dos ejemplos entre varios, ¿hay una única causa de la deserción escolar de niños/as?; ¿cuáles son las causas que, combinadas, explican la desigualdad?)” (Repetto 2010).

Desde este nuevo entendimiento el Estado es, en primer lugar, quien debe proporcionar a los ciudadanos la protección social desde tres instancias (Figura 1): (i) la seguridad social contributiva, (ii) la regulación del mercado laboral, y (iii) la asistencia social no contributiva. Y garantizar, además, los derechos económicos tanto como sociales de la población mediante la implementación de diferentes -pero siempre interrelacionadas- redes de servicios y políticas. La participación activa de los beneficiarios de los programas de protección, así como las distintas organizaciones económicas y sociales, juegan también un papel trascendental en la consecución de estos derechos.

Figura 1

### Elementos de la protección social



Elaboración: Propia

Entendida así la protección social es un proceso en el que, si bien la mayor responsabilidad recae en el Estado, se reconoce también la importancia de otros tres actores, a saber: el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias. Estos actores son también proveedores de bienestar y protección social. Por lo tanto, su presencia y participación adquiere un carácter necesario e indispensable, tanto en el diseño y planificación de los programas de protección social cuanto en su ejecución y validación (Cecchini y Martínez 2011; Barba 2007).

Con respecto a la seguridad social y al mercado laboral, Repetto sostiene que:

El mercado de trabajo es el principal eslabón entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza: la creación de empleo, la mejora de las remuneraciones reales [...] y las características y cobertura de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento económico en mayores ingresos y bienestar, en el caso de los hogares con miembros económicamente activos” (2010, 3).



También resalta que la persistencia de la informalidad en el mercado laboral en América Latina es consecuencia de la oferta laboral en sectores de baja productividad y, por ende, bajas remuneraciones, inestabilidad laboral y limitado acceso a la seguridad social.

En el caso de Latinoamérica, se observa gran diversidad en cuanto a los tipos de protección social, así como en los niveles de inversión pública social. Sin embargo, y de acuerdo al enfoque de sus políticas, Cecchini y Martínez (2011) plantean la siguiente clasificación, la cual permite comprender los objetivos de las diversas iniciativas implementadas en los diferentes países (Cuadro 4).

Cuadro 4

**Enfoques de protección social: América Latina (2009)**

<b>Enfoque</b>	<b>Características principales</b>	<b>Países</b>
1. Protección como asistencia y acceso a la promoción	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. Caribe: Jamaica, y Trinidad y Tobago.
2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana.	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC). Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas o universales, en ámbitos de pensiones y salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes.	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá.
3. Protección social como garantía ciudadana.	Transferencias y prestaciones como parte de protección social no contributiva. Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva. Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Fuente: Cecchini y Martínez 2011

En lo que respecta a Ecuador, concretamente, los antecedentes históricos de la protección social datan de las postrimerías del siglo XIX e inicios del XX, época en la cual los esfuerzos del Estado abogaban más por su propia consolidación que por los temas sociales que, de una u otra manera, estuvieron guiados hacia la caridad y la filantropía.<sup>11</sup> Carranza y Cisneros (2014) proponen, por su parte, un análisis cronológico estructurado de acuerdo al enfoque tanto del marco legal cuanto del administrativo, identificando cuatro momentos (Cuadro 5): (i) Protección basada en los sistemas de seguridad social. (ii) Protección frente a situaciones de emergencia. (iii) Protección como asistencia y acceso a la promoción. (iv) Protección como garantía ciudadana. Así pues, en Ecuador el sistema de protección y la seguridad social estatal inician en el año 1928, durante el gobierno de Isidro Ayora, con la expedición de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa y la creación de la Caja de Pensiones.

Cuadro 5

**Ecuador: evolución de la Protección Social (1928-2013)**

<b>1928-1995</b>	<b>1997-2005</b>	<b>2007-2012</b>	<b>2013</b>
Enfoque de protección basado en los sistemas de seguridad social.	Enfoque de protección frente a situaciones de emergencia.	Enfoque de protección como asistencia y acceso a la promoción.	Enfoque de la protección como garantía ciudadana.
Caja de Pensiones (1928)	Bono Solidario (1998-2002)	Reformas al BDH (2007)	Reformas al BDH (2013)

Fuente: Carranza y Cisneros 2014

Elaboración: Propia

De esta manera, casi la totalidad del siglo anterior -corroborando la tesis de Haggard y Kaufman 2008, Huber y Stephens 2012-, tanto la protección como la inversión social ecuatorianas estuvieron caracterizadas por el interés de estructurar y consolidar los sistemas de seguridad social del sector laboral formal y, en menor medida, la oferta universal de educación y salud. En particular, el incipiente desarrollo de la protección social ecuatoriana no fue capaz, durante la mayor parte del siglo XX, de articular un sistema para aliviar la pobreza, ni mucho menos hacer frente a los costos de las crisis económicas y de los desastres naturales (Martínez y Rosero 2007). Más aún, la implementación de políticas de ajuste estructural revistió a la política social con un carácter asistencialista, mediante la aplicación de programas paliativos inmediatistas, a lo

<sup>11</sup> En 1908 se funda la Junta de Beneficencia en la ciudad de Guayaquil.

que se sumó el detrimento de la calidad de los servicios públicos como consecuencia de los recortes presupuestarios en la inversión social.

### **3. Las prestaciones no contributivas y su vinculación a un modelo de gobierno**

La Gran Depresión de la década de 1930 propició el apareamiento de críticas a las medidas del libre mercado, a las que se atribuía la coyuntura crítica de la economía mundial, circunstancia que derivó en el favorable acogimiento de las teorías keynesianas que propugnaban un activo papel del Estado en la orientación del desarrollo económico de las naciones, incluida la regulación de las empresas capitalistas. Las ideas de Keynes inspiraron el célebre New Deal de Estados Unidos, mediante el cual el presidente Roosevelt proponía el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el que “promulgaba el apoyo a la industria local y el Estado de bienestar, el cual debía intervenir en la economía para proteger a los ciudadanos de las crisis financieras” (Mancilla López y Molina Marín 2018, 139). Durante estos años la economía creció incluso en América Latina, donde el empleo no cualificado crecía, lo que derivaba en un clima de cierta (y limitada también) paz social.

Pero los términos y -por consiguiente- las consecuencias del nuevo trato, no se mantuvieron por mucho tiempo, y en los años setenta del siglo pasado en el planeta entero se vivió una crisis económica que marcó el fin de varias décadas de relativa prosperidad, Bentura afirma que este período había estado marcado por los equilibrios que la Guerra Fría impuso en la etapa de la posguerra, ya que hacia el final de esta etapa “se registra la implosión de los estados comunistas en Europa y las primeras señales de ‘crisis’ de los Estados de Bienestar a partir de la puesta en cuestión de los mecanismos que caracterizaron la economía mixta y de la mano de la aparición en escena del pensamiento neoliberal” (2014, 101). Poco a poco el libre mercado del nuevo trato había ido derivando en una suerte de poder supremo paralelo al estatal, era el poder del capitalismo, que se negaba a que el Estado le impusiera reglas de funcionamiento y pretendía copar todos los estamentos, incluidos los servicios públicos que la teoría (Fernández Ruiz 2016) sostiene que le corresponde a este dar al ciudadano como una obligación y -en gran medida- como su razón de ser. En este sentido, en América Latina las recetas neoliberales que la CEPAL impuso durante las décadas siguientes propició una situación de desprotección de las clases populares por parte del Estado en sus funciones de proveedor de esa cierta

protección social, especialmente en lo relativo a servicios públicos de salud e infraestructura educativa pública básica.

El viraje en el enfoque de la conducción económica se debió a un movimiento internacional que abogaba por la implantación de ideas neoliberales en la economía, que poco después serían tan calurosamente acogidas por las administraciones de Thatcher y de Reagan. Sin embargo, Waitzkin (2013) sostiene que las propuestas neoliberales fueron la estrategia que permitió el sistemático desmantelamiento del Estado de Bienestar, en base al argumento de que el sector público estaba agotado y era -por definición y vocación- ineficiente.

Estas medidas tuvieron un fuerte impacto en el campo de la medicina y de la salud pública, e inspiraron la ola de reformas del Estado y de los sistemas de salud, basadas en recortes de la financiación pública, privatización de la atención sanitaria, focalización de los recursos fiscales y descentralización. Este paquete de estrategias no generó los efectos positivos esperados, empeoró el problema de acceso a la salud para algunas poblaciones, dado que no logró controlar la profundización de los fenómenos generalizados de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza originados por el modelo neoliberal imperante (Mancilla López y Molina Marín 2018, 139).

Los recortes significaron que la población más pobre se quedara sin servicios de atención de salud, de educación y de la mayoría de los servicios públicos domiciliarios como agua entubada y alcantarillado, a la par, al amparo de esta ideología el empleo, por un lado, empeoraba sus condiciones, y por el otro escaseaba.

Uribe Gómez ubica la implantación de la receta neoliberal en el famoso Consenso de Washington, el que fue formulado por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial BM. “Estos organismos sometieron a los países pobres a cumplir las reformas basadas en políticas de mercado como condicionamiento para acceder a créditos en el marco de la negociación de la deuda externa” (2011, XIII). En ese tiempo toda América Latina, a pesar de la riqueza de sus recursos, cabía en la denominación de países pobres. Es así que para Bentura la crisis de los Estados sociales de la región se atribuye en gran medida a las políticas neoliberales. “Se argumenta que la gran deuda de los Estados Sociales ha sido su incapacidad para abatir la pobreza. Como respuesta se proponen nuevas políticas sociales que tendencialmente aumentan la desprotección de los sectores ‘integrados’, argumentando en la necesidad de focalizar los sistemas de protección social en los sectores ‘marginados’” (2014, 101). El proceso de globalización de la economía, que es

esencialmente obra del neoliberalismo, tuvo como uno de sus objetivos y evidente consecuencia el debilitamiento de la figura del Estado, al impedirle ejercer el papel de regulador, por tanto, del control del capital en todas sus formas. “En este contexto del neoliberalismo, también se profundizan las implicaciones de la liberalización de mercados para la soberanía y seguridad alimentaria” (Mancilla López y Molina Marín 2018, 139). El orden mundial que la lógica neoliberal impuso derivó en la transformación del Estado-nación en un Estado-transnacional, según las autoras, para revelar que “la globalización configuró las condiciones materiales para el surgimiento de una clase capitalista transnacional que promovió políticas, tratados de comercio y más grave aún, la cual redujo la acción de los gobiernos en múltiples esferas, entre las que se encuentran medioambiente, alimentos, agua y propiedad intelectual” (2018, 139).

El neoliberalismo, al contrario de lo que se cree, no es una política económica en el sentido clásico de la expresión, es decir, no se lo puede considerar como una teoría ortodoxa que determina un conjunto de acciones que el gobierno debe llevar a cabo en el área.

De alguna manera, el neoliberalismo es hasta independiente del carácter (ortodoxo o heterodoxo) de la política económica. Según sus mismos formuladores (Hayek, Mises, Friedman y otros), el neoliberalismo es planteado en un nivel de abstracción superior al de la política económica, el nivel de una estrategia específica de desarrollo. Esto quiere decir que el neoliberalismo tiene que ver con una conformación estructural específica de la sociedad capitalista, en que distintas coyunturas, distintas políticas económicas (ortodoxas o heterodoxas) pueden componer el paquete económico, exactamente en función a las características de las coyunturas específicas (Dias Carcanholo 2015, 265).

Los planteamientos del desarrollo neoliberal hacen hincapié en, primero, la necesidad de estabilizar la macroeconomía a través del control de la inflación y las cuentas públicas, y una vez conseguido aquello, en la obligación de llevar a cabo reformas estructurales, que consisten -básicamente- en liberalización, desregulación y apertura de mercados, lo que no sería posible sin un decidido y amplio proceso de privatización de las empresas públicas. Según Dias Carcanholo, la aplicación de la estrategia neoliberal de desarrollo, las privatizaciones, la apertura financiera y comercial, la desregulación de los mercados (de trabajo, financieros, etc.), todo este paquete de reformas profundizó la condición dependiente de las economías de la región, y aumentó “los mecanismos estructurales de transferencia del valor producido en el capitalismo dependiente hacia las economías del centro capitalista mundial” (2015, 267).

Hacia el final de la década de los noventa en América Latina La venta de las empresas públicas y la desregulación de los mercados habían creado una amplia capa de población sin posibilidad de integrarse a los mercados de trabajo, lo que, a decir de Bentura, exigía “nuevas formas de intervención sobre los brutales problemas de integración, generados como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, sin, aunque parezca paradójico, interferir en las nuevamente deificadas leyes del mercado” (2014, 103). Lo que parecía emerger al inicio del nuevo siglo era la certeza de que los problemas de integración suscitados por las reformas neoliberales no se debían a los dolores del parto del establecimiento de una nueva era, que la miseria y la descomposición social creadas no se solucionarían cuando se cumpliera con los ineludibles requisitos de achicar el tamaño del Estado y de anular las demandas del movimiento sindical.

La sentencia era incontestable: la sociedad neoliberal necesita de mecanismos permanentes de atención a los expulsados del sistema. La nueva institucionalidad que se construía para esta nueva y permanente tarea nacía con el nombre de su autoimpuesta impotencia: Ministerio de Desarrollo Social. El mandato que les impedía liderar cualquier proyecto de desarrollo social era, precisamente, aquel que deviene de la convicción de que la única esfera de integración social es el mercado y que debe ser libre de cualquier intervención por fuera del mismo (Bentura 2014, 103-4).

Los problemas de integración social en los países de la región, suscitados a raíz de la neoliberalización de la economía, fueron afrontados con programas denominados sociales.

En el marco del auge neoliberal, tanto el BM como el BID, apuntaron a intervenir en el proceso de diseño e implementación de gran parte de las políticas públicas y, en particular, de las políticas sociales promoviendo programas sociales para “combatir la pobreza” como compensación al necesario ajuste estructural llevado adelante. Es decir, los organismos promovían la focalización en la pobreza de la política social, mediante programas de carácter transitorio que resolvieran lo que parecía ser el resultado de un proceso tan necesario como inevitable (Mallardi, Fernández y Musso 2015, 65).

De acuerdo a García Trujillo, en la actualidad, tras el fracaso de las reformas estructurales del neoliberalismo y la inevitable incorporación de prácticas nuevas en la gestión pública, la región experimenta -desde muy avanzada la década de 1990 del siglo pasado- el nacimiento de un modelo de política social que pese a que mantiene los cambios hechos por las reformas estructurales, hace una re conceptualización del papel del Estado. Esta nueva concepción induce a colegir que en la política social el enfoque

neoliberal dará paso a uno de carácter pos neoliberal, y de acuerdo a ello, los PTC se enmarcan en ese enfoque de política social. “Para los organismos multilaterales, los programas de transferencias condicionadas (PTC) encarnan la nueva cara de la política social ‘pos neoliberal’ en América Latina: programas de gran envergadura y complejos diseños técnicos e institucionales orientados hacia la población más pobre” (García Trujillo 2009, 48). Según la CEPAL, estos programas son continuaciones de las políticas de protección social que se implementaron en la región durante las dos últimas décadas del siglo pasado, cuando la crisis del modelo de política social llevado a cabo hasta entonces dio lugar a la focalización de la ayuda social como medio para paliar los peores efectos de los ajustes estructurales de la conocida como década perdida (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2007).

Bentura, asimismo, sostiene que los programas sociales, en primer lugar, responden a compromisos ideológicos con el pensamiento neoliberal, y, en segundo lugar, en concordancia con lo anterior, al pensamiento conservador de la gobernanza. Es un culto al pensamiento neoliberal en tanto que la única integración que se busca es al mercado, y lo es al pensamiento conservador en la medida en que la intervención es claramente moralizante, pues el acceso al beneficio exige del beneficiario una contrapartida educativo-disciplinaria de la que no se evalúa su calidad sino su efecto moralizante, esto está en sintonía, sostiene el autor, con la imparable mercantilización de la educación y la canibalización del mercado laboral (2014).

#### **4. El origen de las redes de seguridad (asistencia social no contributiva)**

Las deficiencias en los sistemas de seguridad social y su limitada cobertura explican, en gran medida, el uso masivo de programas de protección social no contributivo. Actualmente este tipo de iniciativas están presentes tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Su éxito radica en el hecho de que, sobre todo en el caso de las transferencias de dinero, conjuntamente con el cambio en la distribución de los ingresos laborales, tienen un impacto significativo en la reducción de la desigualdad de ingresos.

El interés y el uso de las redes de seguridad social siguen creciendo. El mundo actual de las redes de seguridad es complejo: un país en desarrollo promedio tiene ahora unos 20 programas de redes de seguridad social. A partir de 2015, cada país en el mundo tiene implementado cuando menos un programa de red de seguridad social. En los 136 países para los que se dispone de información de beneficiarios en la base de datos ASPIRE del

Banco Mundial, 1.9 billones de personas son beneficiarios de las redes de seguridad social, de los cuales el 44% recibe transferencias en especie, 37 por ciento recibe transferencias en efectivo y el 19 por ciento recibe exenciones de tasas (Banco Mundial 2015).

Las nuevas democracias latinoamericanas debieron enfrentar durante la década de los años ochenta niveles de pobreza sin precedentes, resultantes en parte de la reducción en el gasto social. “El retorno a la democracia generó también presiones políticas para hacer frente tanto a las nuevas vulnerabilidades asociadas con la crisis, las reformas económicas, y situaciones persistentes de pobreza y desigualdad” (Haggard y Kaufman 2008, 216). En un primer momento las intervenciones estatales apuntaron a mejorar la calidad de vida de la población para, en un segundo momento, dar paso a un nuevo entendimiento de la política social, a saber, la protección social; un enfoque amplio que revisa las, hasta ese entonces, atomizadas y dispersas acciones para combatir el fenómeno de la pobreza más allá de sus implicaciones económicas (Repetto 2010).

Esta reciente aproximación (que, por supuesto, reconoce antecedentes, incluso nominales) apunta a englobar desde una óptica de sistema, en menor o mayor modo según concepciones y fuerza relativa de quienes promueven las mismas, un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: los déficits de capital humano, los estructurales riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas, la dificultad de los hogares de lograr ingresos genuinos y sostenibles, etc. (Repetto 2010, 5).

La política social actúa sobre realidades sociales previamente estructuradas, “su papel fundamental es alterar o corregir las consecuencias del funcionamiento económico sobre las condiciones de vida y las posibilidades de participación social y económica de individuos, grupos, categorías o incluso clases sociales, politizando de paso aspectos de la vida diaria que de otra forma funcionarían con su propia lógica” (Barba 2007, 31). Así, la necesidad de focalizar el gasto social en los más pobres se constituyó en el consenso general que dio paso, entre otras cosas, a la implementación de las primeras redes de seguridad social dirigidas a proporcionar asistencia a la población excluida de los sistemas de seguridad social tradicionales. Se entiende por red de seguridad o protección social a las medidas de carácter no contributivo que, siendo parte de los sistemas de protección social más amplios, han sido diseñadas para proveer apoyo regular y predecible a las personas pobres y vulnerables.



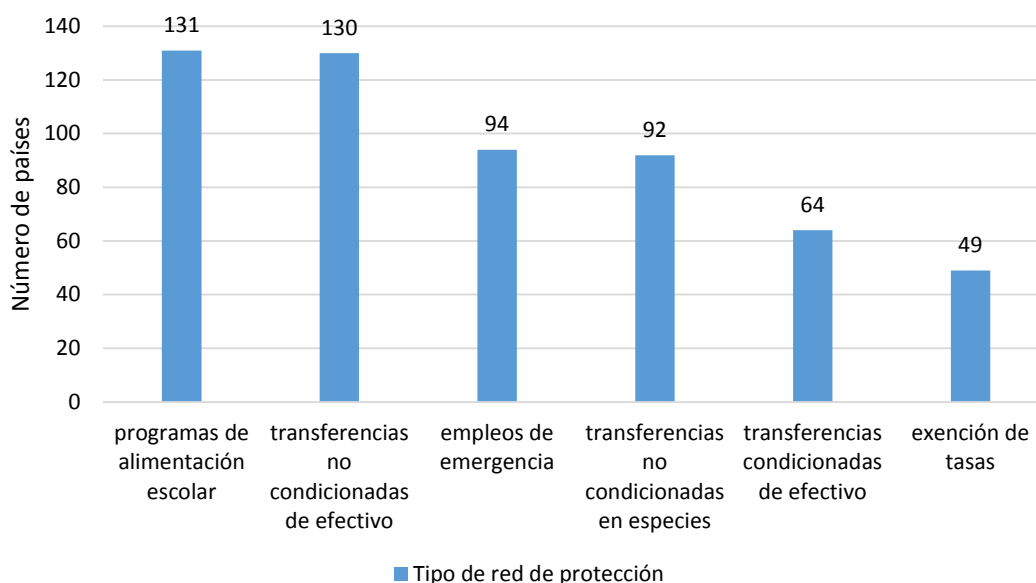
Los mecanismos que emplea la política social son amplios, porque el paso de recursos o ingresos de un sector de la sociedad a otro se puede dar por varias vías. Las principales son las transferencias monetarias directas (v. gr. pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares) o indirectas (como los subsidios a productos básicos), la provisión de bienes (como programas de abasto o de complementación alimenticia) y la prestación de servicios (educación y/o salud) (Isuani 1991, 10, citado en Barba 2007, 31).

Entre las iniciativas más comúnmente aplicadas (Gráfico 1) y que brindan protección a más de 526 millones de personas (Banco Mundial 2015) están: las transferencias condicionadas de efectivo, las transferencias no condicionadas de efectivo, los programas de alimentación escolar, las transferencias no condicionadas en especies, empleos de emergencia y la exención de tasas tributarias. Se trata de un conjunto de instrumentos que, por la amplitud de su enfoque, persiguen objetivos más allá de la lucha contra la pobreza y la indigencia, en este nuevo entendimiento de la protección social. Según Reppeto:

Un eslabón importante en esta nueva construcción de respuestas estatales a los múltiples problemas sociales lo vienen representando, desde hace más de una década, los programas de transferencias condicionadas (PTC). Desde sus orígenes en México y Brasil en la segunda mitad de los años noventa, constituyen una respuesta a gran escala a una pobreza que, por fin, se reconoce estructural y de largo plazo (2010, 5)

Gráfico 1

### Tipos de redes más utilizadas a nivel mundial



Fuente: Banco Mundial 2015

Elaboración: Propia

De entre esta variedad de instrumentos, los PTC han sido, a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa, una de las iniciativas de lucha contra la pobreza más frecuentemente implementados en América Latina y el Caribe (22 programas en funcionamiento), y el pilar fundamental de la política social de los gobiernos de centro-izquierda, instaurados en gran parte de la región a finales del siglo pasado e inicios del actual. Los PTC, junto con los programas de alimentación escolar, están presentes en la mayoría de los países en desarrollo a nivel mundial.

Por otro lado, con respecto a la relación entre la tendencia política de los gobiernos regionales y la predisposición a redistribuir, investigaciones realizadas por Huber y Stephens encuentran que no existe una relación significativa entre el gasto social y los gobiernos de centro-izquierda que han dominado la arena política de América Latina desde inicios de este siglo, puesto que, la mayoría de ellos no fueron los creadores de las redes de protección social:

Ellos heredaron regímenes de política social con una fuerte dependencia en los sistemas contributivos basados en el empleo, con una variedad de diferentes esquemas para diferentes categorías ocupacionales, y con beneficios desiguales. Los gobiernos de derecha e izquierda enfrentaron las mismas restricciones presupuestaria durante 30 años, así que ninguno de ellos podía incrementar sustancialmente sus gastos (Huber y Stephens 2012, 150).

Los autores concluyen que los réditos por el declive de la desigualdad evidenciado a partir del año 2000 no pueden atribuirse totalmente a las administraciones de centro-izquierda que gobiernan la mayoría de países de la región desde inicios de este siglo, puesto que ellos no hicieron frente a la convulsión e inestabilidad social y económica de las dos décadas precedentes en las que se consolidó la democracia. No obstante, sí son responsables de haber sacado partido de una manera innovadora del auge de las materias primas; esto les permitió configurar la política social hacia los principios del universalismo básico, centrando la inversión social de manera progresiva en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En el caso ecuatoriano, el BDH, que surgió inicialmente con el nombre de Bono Solidario a finales de los años noventa, como una medida compensatoria por la crisis económica, para garantizar un ingreso económico mínimo a sus beneficiarios, pero sin ningún tipo de corresponsabilidad, es hoy -luego de haberse transformado en un transferencia condicionada y haber ampliado su cobertura a discapacitados y adultos

mayores- la herramienta fundamental del sistema de protección no contributiva del país, llegando a ser en el año 2012 el PTC de mayor cobertura en la región.

Estos programas, impulsados en gran medida por el Banco Mundial y otras instituciones financieras, persiguen -como ya mencionó- tres objetivos primordiales:

- (i) Redistribuir los recursos asignados al gasto social concentrado tradicionalmente en los sistemas de seguridad social.
- (ii) Asegurar un ingreso económico mínimo a las familias en condición de pobreza.
- (iii) Impulsar el desarrollo del capital humano en las áreas de la educación y la salud de los niños y niñas de los hogares receptores.

Cabe resaltar que el clientelismo se hizo evidente desde los inicios de los PTC, existiendo evidencia de que estos programas antipobreza se han convertido en una oportunidad para que los políticos capten nuevos votantes. “Si bien, los programas antipobreza fueron componentes típicos de la agenda de reforma liberal, se diferenciaron de otras iniciativas en la medida en que estos ofrecían oportunidades directas para que los políticos ganaran adeptos” (Haggard y Kaufman 2008, 303).

El consenso general sostiene que, si bien la inversión en estos programas constituye solo una pequeña parte de la inversión social total, el monto de la ayuda como tal, que sí compone una porción sustancial del ingreso de las familias beneficiarias es, no obstante, inversamente proporcional a la cobertura del programa. Además, a pesar de tener un efecto medible y positivo en el ingreso y acervo de capital humano de los hogares beneficiarios, su impacto sobre la pobreza no es significativo (Haggard y Kaufman 2008, 217). En capítulos siguientes, se analizan aspectos tales como funcionamiento y cobertura, a más de otros característicos de este tipo de políticas no contributivas. No obstante, es importante acotar que, si su tamaño ha estado, hasta cierto punto limitado por restricciones fiscales, el amplio sufragio y la lucha electoral se han constituido en importantes alicientes para su propagación por la región.

## **5. El Bono de Desarrollo Humano**

El enfoque o modo de estructurar las políticas de protección social<sup>12</sup> implementadas en Ecuador en el período 2007-2012 ha consolidado la protección social

---

<sup>12</sup> Dentro de los cuatro componentes y políticas públicas del Régimen de Bienestar, en esta investigación es de interés únicamente la estructuración de la protección social.

como asistencia y acceso a la promoción, especialmente en la figura del Bono de Desarrollo Humano, que al tratarse de una transferencia en efectivo con condicionalidades garantiza un ingreso mínimo a un número significativo de hogares ecuatorianos (42% en su momento de mayor cobertura), a la vez que impulsa el acceso de los hijos e hijas de los hogares beneficiarios a la educación y a los controles de salud a través de las condicionalidades.

Para entender por qué el Ecuador optó por esta política, Haggard y Kaufman (2008) explican -como ya se mencionó- que las diferencias entre los Estados de bienestar actuales se deben básicamente a tres factores: las realineaciones políticas críticas que tuvieron lugar hasta mediados del siglo veinte, las diferentes estrategias de desarrollo implementadas y el tipo de régimen posterior.

Se entiende por realineaciones críticas una discontinuidad tanto en la composición de la élite política cuanto en la situación política y legal de las organizaciones de trabajadores y campesinos y en los partidos políticos masivos. Así, por ejemplo, a finales del año 2006 la consolidación de la propuesta electoral de Correa Delgado en Ecuador fue el resultado de la aglutinación de movimientos sociales, partidos populares y otros grupos.<sup>13</sup> Estas realineaciones políticas dieron lugar a un nuevo compromiso social plasmado en la ampliación de los servicios estatales y la seguridad social. Los nuevos entendimientos o alianzas políticas produjeron -como era de esperar- cambios fundamentales en las clases dominantes y en los papeles desempeñados por las diferentes organizaciones sociales, tanto urbanos como campesinos, y en general en la supuesta consolidación de la izquierda ecuatoriana.

Con respecto a las estrategias de desarrollo, las diferentes iniciativas implementadas en América Latina, tanto en el siglo anterior como en los inicios del actual, reafirman la tesis de Leftwich (2007) que sostiene que, los logros del desarrollo deben analizarse desde el vínculo entre éste y la política.

Es decir, la variable central y dominante que determina no solo la concepción y forma del desarrollo, sino el éxito o el fracaso del desarrollo en todas las sociedades

---

<sup>13</sup> En un movimiento político no visto hasta entonces, Correa se consiguió la adhesión de diversos movimientos sociales y políticos, en apariencia de ideologías diversas. “Adicionalmente, el juego de ganancias compartidas que planteó el presidente Correa a los actores políticos se verificó de forma plena: los aliados estratégicos del momento mantuvieron espacios de poder mientras que quienes se iban sumando al proyecto -sobre todo dirigentes de organizaciones del tercer sector y actores sociales- se empezaron a frotar las manos pues lo que hasta el momento había sido solamente parte de sus demandas reivindicativas en las calles ahora tenía la posibilidad de convertirse en mandato constitucional” (Basabe-Serrano 2013, 169).

humanas, es su política. [...]. A la postre, la política no es simplemente importante, es crucial tanto para entender como para impulsar el desarrollo. Es moldeado y sucesivamente influenciado por la naturaleza, estructura y capacidad del estado (Leftwich 2007, 4).

Consistentes con la tesis de Leftwich, que además sostiene que el desarrollo es un proceso político más que uno técnico, y que todo el debate sobre medios y fines, objetivos y políticas es netamente de carácter argumentativo dado el conflicto de intereses y valores, Haggard y Kaufman (2012) ponen en evidencia que el interés de la región por invertir en educación durante las décadas de los años sesenta y setenta más que haber estado guiado por la búsqueda del progreso económico de la población estuvo guiado primordialmente por la oportunidad para los políticos de mantener patronazgo o clientelismo, así como de enriquecerse a expensas del presupuesto para educación, y por la posibilidad de que las uniones de educadores incrementaran su acceso a los recursos.

Los autores manifiestan que son los sucesos políticos los que anteceden o acompañan la adopción de estrategias de desarrollo, y posiblemente proveen también las condiciones políticas que las hacen posibles. Es decir que, a más de la naturaleza política del desarrollo, existe una compleja dinámica entre la trayectoria política, la estrategia de desarrollo y los sistemas de bienestar. Además, la elección de una estrategia particular de desarrollo y las políticas sociales respectivas tienen también efectos retroalimentadores sobre los alineamientos o pactos políticos subyacentes.

La elección de la agenda social sirve también para reforzar el equilibrio político general a través de los incentivos generados para los políticos, los actores del sector privado y aún la clase trabajadora. El caso del BDH ecuatoriano, uno de los PTC de mayor cobertura en la región, es un ejemplo pertinente, puesto que su mantenimiento y mejoramiento -en términos de valor y cobertura- han permitido al gobierno de Rafael Correa Delgado mantener el apoyo de un amplio sector social que, en momentos políticos críticos, ha dado un *espaldarazo* político a su gestión.

## 6. Reflexiones finales

Con estos antecedentes, es posible sostener que:

- (i) Si bien en años recientes la investigación, y por ende el debate en torno al desarrollo tipologías del Estado de bienestar (*Welfare State*), en América Latina han ganado espacio tanto en los ámbitos académicos cuanto en los

técnicos, el conocimiento generado es aún limitado. A pesar de ello, sí es posible concluir que en todos los países de la región el bienestar está caracterizado por la informalidad, puesto que el limitado acceso de una proporción significativa de la población a los mercados laborales formales y a los servicios públicos los vuelve vulnerables a los riesgos sociales. Asimismo, un alto grado de familiarización del bienestar y una marcada dependencia en el trabajo femenino no remunerado (aspecto que se hace evidente de manera especial en iniciativas como los PTC) signan la conformación del bienestar de la región.

- (ii) La relación entre los instrumentos de la política de bienestar y los intereses de las élites políticas han sido -desde hace tiempo atrás- evidentes en la región, en donde la provisión de protección social a la clase trabajadora urbana sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, fundamentalmente para consolidar las bases del apoyo político en las ciudades, de la misma manera que en la actualidad los PTC garantizan el apoyo del amplio grupo de hogares en condición de pobreza, tanto en los sectores urbanos como en los rurales. En Ecuador, por ejemplo, cada uno de los incrementos del valor de la transferencia monetaria del BDH durante la administración de Correa Delgado ha coincidido con alguno de los procesos electorales llevados a cabo desde el año 2007.
- (iii) Las elecciones tanto de la estrategia de desarrollo como de la política de bienestar generan patrones de apoyo, o por lo menos el consentimiento de las élites administrativas (Haggard y Kaufman 2008). Asimismo, esta selección de la estrategia de desarrollo y sus redes de bienestar influye sobre el comportamiento de la clase trabajadora y hasta -en algunos casos- sobre las alianzas subyacentes con ella. Un ejemplo de esto son los beneficios sociales otorgados a los sindicatos de trabajadores durante el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).
- (iv) Otro factor importante es el clientelismo, puesto que la ampliación al derecho al voto y la consecuente lucha entre los partidos de orientación populista inciden favorablemente en la ampliación de los derechos sociales. En Ecuador la consolidación del voto universal que otorgó en 1978 a los analfabetos el derecho al sufragio, y la institución en el año 2008 del voto facultativo que extendió el derecho voluntario al sufragio para adolescentes, extranjeros (existen requisitos) y uniformados, suponen cambios históricos en la

conformación del padrón electoral, con el consecuente impacto en la contienda electoral.

- (v) Al referirse a la relación entre el tipo de democracia y la capacidad de los grupos sociales de exigir políticas de índole distributivo, existe una importante diferencia entre las democracias abiertas o consolidadas y las democracias menos desarrolladas como las latinoamericanas. En estas últimas, la capacidad del electorado y de los grupos de interés para impulsar o cambiar la configuración de las políticas sociales se ve sustancialmente limitada por el desconocimiento que los electores tienen acerca de la conflictiva relación entre la movilidad del capital y la capacidad de un gobierno para implementar políticas redistributivas y cumplir con las promesas de campaña.

Diversos factores influyeron, por tanto, en la consolidación de la pobreza en América Latina durante las últimas décadas del siglo anterior, un período caracterizado por la búsqueda de un modelo de estado de bienestar que, si bien procuraba beneficio a unos, desatendía a otros. Además, ya desde la década de los años cincuenta, instituciones de ámbito regional como CEPAL llamaban la atención hacia la necesidad imperiosa de identificar con claridad el rol del Estado, que es, a saber, suministrar servicios públicos en beneficio de toda la población. Pese a ello, Ecuador llegó a las postrimerías del siglo XX con índices de pobreza y migración nunca antes registrados, subsidios universales y la imperiosa necesidad de encontrar una respuesta eficiente a estos problemas.

Así, a manera de réplica de estrategias antipobreza aplicadas en otros países de la región como México y Brasil, surgió en Ecuador el Bono Solidario, el primer intento de programa de transferencias económicas. El mismo que, una vez transformado y estructurado en un programa con condicionalidades, y cambiado su nombre a Bono de Desarrollo Humano, llegaría a ser uno de los PTC de más amplia cobertura en la región, y que, como se verá más adelante, por sus aparentes efectos entre los que destacan: la reducción de los índices de pobreza, los conflictos entre focalización y universalidad, el clientelismo y la falta de articulación tanto entre instituciones e iniciativas, como entre actores, amerita ser estudiado desde ópticas diferentes pues, su conocimiento contribuye de modo significativo al debate sobre este tipo de iniciativas, aplicadas de manera generalizada en América Latina.





## Capítulo segundo

### Los programas de transferencias condicionadas: del asistencialismo a los derechos económicos y sociales

Este capítulo presenta un análisis de los PTC en general, no solo como una iniciativa de asistencia económica, sino como un apoyo integral a la pobreza, una problemática social y económica en la que confluyen varios elementos que contribuyen a su consolidación y persistencia. Los PTC son, a más de una estrategia de naturaleza redistributiva que busca paliar y -en alguna medida- remediar la pobreza actual, una iniciativa para impulsar, promover y potencializar el desarrollo de las capacidades humanas como pilar fundamental en el proceso de desarrollo de los hijos e hijas de los hogares beneficiarios. Esto con el propósito de romper los núcleos duros de la pobreza, los que, por su naturaleza persistente, se han convertido en un obstáculo infranqueable.

Un programa de transferencia condicionada, según Cecchini y Madariaga, consiste “en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (2011, 13). La lista de los beneficiarios no se limita a la familia pobre, se extiende en muchos países al colectivo de personas con discapacidad y a adultos mayores que igualmente viven situaciones de pobreza cercana a la exclusión.

Las características socioeconómicas de América Latina y el Caribe, de distribución de la riqueza profundamente desigual, han creado ingentes cantidades de habitantes en los quintiles de pobreza más bajos, según Mitterer:

En el año 2011 174 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza -73 millones de los cuales en la pobreza extrema (indigencia)- y la región sigue caracterizándose por una distribución del ingreso muy desigual. Si bien es cierto que América Latina y el Caribe (LAC) ha mostrado significativos avances en materia de reducción de la pobreza durante las últimas dos décadas, la región no ha conseguido adelantos equivalentes en materia de reducción de desigualdades (2013, 1).

Los países de América Latina mostraron durante la primera década de este siglo significativos avances en la disminución de la pobreza, debido -entre otros factores- a la rápida proliferación de los PTC, los que han permitido, en el corto plazo, mitigar algunas de las características de esta problemática, sobre todo aquellas económicas. Teniendo

como objetivo común el asegurar a los hogares pobres un ingreso mínimo, cada uno de los programas implementados en América Latina desde mediados de la década de los años noventa difieren entre sí. Si bien no en sus condicionalidades, las cuales apuntan a promover las áreas de la educación y la salud, sí lo hacen en los sistemas de focalización y, sobre todo, en la configuración del valor de la transferencia, dependiendo el alcance de cada uno de ellos de las constricciones económicas y fiscales específicas a la realidad de cada país.

El debate actual, como se muestra a continuación, gira no solo alrededor de la idoneidad de los sistemas de focalización, la naturaleza plana o ajustable del valor de la transferencia o la pertinencia de las condicionalidades (y las razones para mantenerlas, tanto desde su efecto sobre los beneficiarios como desde la percepción de los no-beneficiarios), sino también en torno a sus efectos, tanto en términos económicos cuanto comportamentales. En este capítulo se presentan tres de las iniciativas más importantes de la región, a saber: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), el Programa Bolsa Familia (PBF) y el Bono de Desarrollo Humano (BDH), con el fin de identificar los puntos de encuentro y divergencia de estos tres PTC, todos ellos caracterizados principalmente por haberse constituido en el puntal más importante de los sistemas de protección social de México, Brasil y Ecuador, respectivamente.

Como se mencionó en el capítulo anterior, los sistemas de protección social tradicionales, así como la calidad de las políticas y programas sociales, no bastaron para evitar el avance de la pobreza durante los años ochenta. No obstante, a inicios de la década de los años noventa, demandando una mayor participación del Estado, emergen y se generalizan en la región, múltiples iniciativas de políticas públicas dirigidas hacia la población pobre, siendo una de las más trascendentales los Programas de Transferencias Condicionadas, que buscan como resultado inmediato la provisión de recursos económicos y, a futuro, el desarrollo humano a través del cumplimiento de ciertas condicionalidades (Vargas 2014).

Estos programas de transferencias condicionadas, o con corresponsabilidad, tienen sus orígenes tanto en los subsidios como en otros programas de ayuda y promoción social. Y si bien la preocupación por redistribuir el ingreso se evidencia ya en los años setenta a través de varias iniciativas, en los años ochenta, debido a las políticas de ajuste estructural, prevalece el concepto de focalización, lo cual contrae la inversión social al punto de restringirla únicamente a grupos específicos de pobreza extrema. En los años 90, en respuesta a la escalada de la pobreza resultado de las medidas de reducción y

priorización de la inversión social, exigidos en la década anterior, surgen los Fondos de Inversión Social (en adelante FIS) para financiar pequeños y medianos programas de asistencia (construcción de caminos vecinales, escuelas, instalación de servicios básicos, creación de empleos, entre otros), llegando a ser -por su agilidad- el medio más idóneo para implementar políticas en comunidades pobres, de manera especial en los sectores rurales.

Sin embargo, los FIS constituyeron únicamente medidas paliativas, heterogéneas y totalmente desconectadas de las instancias estatales y que, sobre todo, no apuntaban a la causa u origen del problema, puesto que no vincularon la protección social con el desarrollo de las capacidades de los individuos, situación que obligó a los Estados e instituciones relacionadas a dirigir su atención hacia la identificación de aquellas situaciones o elementos conducentes al desequilibrio del bienestar de los grupos en situación de pobreza, de esta manera y bajo el patrocinio del Banco Mundial surge el enfoque de manejo del riesgo social.

El enfoque de manejo de riesgo social articula una visión del aseguramiento con una propuesta de política social más global, atribuyéndole mayor importancia a las causas de la pobreza. Riesgo, exposición, vulnerabilidad, son las variables clave de este enfoque, según el cual los riesgos varían conforme a las capacidades que tengan las personas de enfrentarlos: a menores capacidades, mayor vulnerabilidad. Tal como lo señala Sojo (2007a, p. 9), “en ese contexto la protección social es definida como el conjunto de intervenciones públicas que ayudan a los individuos, hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; tales intervenciones deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo de capital humano” (Cecchini, Leiva, y otros 2009, 11).

Como resultado de esta evolución de la política social en la búsqueda de alternativas que permitieran superar la pobreza y vulnerabilidad que afectaba, en algunos casos hasta al 50% de la población, a mediados de los años noventa surgen los primeros PTC, los cuales de manera acelerada -en *una propagación de ondas* como denomina Weyland a este fenómeno de difusión de políticas públicas- se constituyen en una importante, si no en la más significativa, herramienta de la protección social no contributiva, con el propósito de: (a) garantizar a los más pobres un ingreso económico mínimo y (b) exigir de ellos, el cumplimiento de responsabilidades en las áreas de la salud, nutrición y la educación, con el intención de romper en el mediano plazo, el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Aunque no resulte posible identificar cuáles fueron -a más de la imperiosa necesidad de hacer frente a la escalada de los índices de pobreza alcanzados entre los años ochenta y noventa- en cada país las determinantes que dieron lugar a la rápida proliferación de los PTC en América Latina, para autores como Weyland (2007), esta acelerada expansión tendría su explicación en el principio de difusión (*principle of diffusion*).<sup>14</sup> Según este principio, muchas de las decisiones en el campo de las políticas públicas son tomadas más como una emulación o réplica de lo que se hace en otros países que como una iniciativa originalmente diseñada para dar respuesta a las necesidades específicas y particulares de la realidad de cada país.

Así, de la misma manera que en los años ochenta, sin tener similares condiciones laborales, muchos países de la región imitaron -con resultados poco satisfactorios- la política de privatización de la seguridad social llevada a cabo en Chile, a partir de mediados de la década de los años noventa se generalizaron los programas de asistencia social no contributiva (en algunos casos apresuradamente y sin mayor reflexión, como en Ecuador), a imitación de las primeras incursiones brasileñas en el campo de los estipendios monetarios vinculados a la escolaridad.

Las instancias prototípicas de difusión implican la propagación como una marea de un modelo de política compacto, como el esquema bismarckiano de seguridad social [...]. O los estipendios monetarios brasileños condicionados a la asistencia a la escuela (Goodman 2004). En estos casos, un número creciente de emuladores importan un diseño limpio, concreto y bien definido, reproduciendo en gran parte el modelo original. La innovación se propaga así en una onda que se expande rápidamente y que se extiende por regiones enteras del mundo (Weyland 2007, 17).

Transcurridos veinte años del surgimiento del Programa Progresá (posteriormente Oportunidades y Prospera en los años 2002 y 2014), una iniciativa original de la administración del presidente Ernesto Cerdillo, que transformó y unificó varios programas asistenciales mexicanos, cada uno de ellos con metas y alcances variados, Progresá constituye, conforme propone Weyland, esa innovación que, manteniendo como objetivos comunes (a) garantizar un ingreso mínimo y (b) impulsar el acervo del capital humano en los hogares beneficiarios de los programas, estos no supusieron un curso de

---

<sup>14</sup> Sin entrar en la discusión de las diferencias entre modelo y principio de difusión a las que el autor hace referencia, pues para los fines de esta investigación, los PTC, son considerados más como una herramienta que se adapta y evoluciona con la realidad de cada país que como un modelo cerrado de política pública.

acción específico, sino que se constituyeron en un principio o directriz general para diseñar los programas, en concordancia con la realidad particular de cada país.

Antes de tratar sobre las principales características de los PTC es pertinente recalcar que, siendo su implementación una decisión política, la racionalidad detrás de las decisiones relacionadas con el desarrollo, la carga política implícita en ellas, así como sus repercusiones políticas, son cuestiones que han estado presentes en el debate de las dos últimas décadas (Weyland 2007; Haggard y Kaufman 2008; Luna 2014; Niedzwiecki, 2015). Por ello, Weyland plantea que la decisión de implementar o no determinada política pública dependerá de tres cuestiones específicas:

- (i) La capacidad de imposición externa vs. la latitud para la elección.
- (ii) La legitimidad de la elección vs. los intereses propios.
- (iii) La posibilidad de realizar un cálculo integral de los costos/beneficios constantemente en comparación al riesgo de tomar una decisión basados en las experiencias de terceros.

Las tres instancias engloban la problemática inherente a este tipo de iniciativas pues estas, a más de contribuir a la lucha contra la pobreza, son la respuesta a muchas otras situaciones e intereses que se articulan alrededor de los sistemas de bienestar y que han contribuido a su consolidación. Más adelante, cuando se presenten los tres PTC (PBF, PDHO y BDH) se hará mención a los motivos y circunstancias que condujeron a la implementación de cada uno de ellos.

En América Latina los electores desconocen y desestiman estos vínculos políticos, pasando a ser sujetos pasivos -no propositivos- en las agendas distributivas en cada proceso electoral.

Esa falta de conocimiento, sumada a los altos niveles de pobreza y desigualdad, crean fuertes incentivos para que los candidatos prometan durante sus campañas la redistribución del ingreso y confronten a los propietarios del capital. Una vez electos, sin embargo, y bajo las limitaciones impuestas por la crisis de capital, los presidentes con frecuencia tienden a desviarse de sus promesas de campaña, cambiándose hacia agendas conservadoras con el fin de atraer hacia su economía a los inversionistas (Campello 2011, 189).

En un estudio sobre las políticas redistributivas, Campello encuentra evidencia de que desde el inicio de la redemocratización de la región, de las 89 elecciones realizadas desde 1978, en 32 de ellas los electores favorecieron agendas con campañas de corte

izquierdista que, opuestas a la política neoliberal, ofrecían gasto social alto y redistribución del ingreso. No obstante, solo el 40% de ellas continuó con su agenda una vez en el poder.

Ecuador no escapa a este patrón de comportamiento. Los dos presidentes democráticos de este siglo -Lucio Gutiérrez y Rafael Correa- llegaron al poder utilizando la receta de un discurso de izquierda que ubicaba a la redistribución en el centro de su propuesta, a la vez que desafiaban el poder del capital y, por ende, el de los inversionistas. En el caso de Gutiérrez, con un país sumido en la crisis y con el precio del petróleo en sus niveles más bajos, ya en la segunda vuelta de la campaña electoral cambió drásticamente su discurso anti neoliberalismo y su traje militar, por un discurso que, minimizando su postura radical de la primera vuelta, buscaba el acercamiento con las entidades financieras e inversionistas extranjeros. De esta manera, relegó la agenda social aún antes de iniciar su administración bajo el lema “si vamos a distribuir riqueza, debemos generar riqueza” (Efemérides 2003).

En las elecciones presidenciales del 2006 las ofertas clientelares alrededor del Bono de Desarrollo Humano estuvieron presentes en la mayoría de los discursos de campaña, independientemente de la afiliación del candidato. La línea discursiva de Rafael Correa, muy de corte *antiestablishment* político durante la primera vuelta, incluyó al final de la misma, y de manera intensiva durante toda la segunda vuelta, la agenda social como directriz de su programa Socio País, el mismo que estuvo estructurado alrededor de tres ejes: desarrollo, trabajo y vivienda. La campaña promocionó la oferta de aumentar en un 100% la transferencia económica del Bono de Desarrollo Humano, como estrategia clave para disminuir la pobreza. El financiamiento para la agenda social vendría de los excedentes petroleros y la reestructuración de la deuda externa (El Universo 2006).

Luna reintroduce el concepto de *representación segmentada* sostiene que la posibilidad de implementar una agenda redistributiva radical en países como los latinoamericanos enfrenta dos grandes limitaciones: (i) la dependencia estructural en el capital -típica de la globalización- que no deja mucho espacio para políticas como las redistributivas, que producen egresos masivos de capital y reducción del crecimiento económico en el largo plazo, y (ii) la heterogénea composición interna del electorado, que obliga a los políticos a segmentar sus agendas de trabajo en procura de conseguir la mayor cantidad de electores posible (Luna 2014). Sin embargo, Rafael Correa no enfrentó, por lo menos durante los primeros años de su gobierno, mayor dependencia del capital, pues los excedentes petroleros le permitieron impulsar de manera intensiva políticas

redistributivas que, como el Bono de Desarrollo Humano, llegaron masivamente a los hogares en condición de pobreza (Campello 2011, 186).

### **1. Por qué redistribuir en los países en desarrollo**

La imposibilidad de consolidar estados de bienestar fuertes que permitieran superar la desigualdad económica, la inequidad en el acceso a los servicios básicos y la precariedad de las políticas sociales, caracterizó durante el siglo pasado e inicios del presente a muchos de los países de América Latina. En este período, además, se priorizó el desarrollo de los sectores urbanos en perjuicio de los rurales. De manera especial, se fortalecieron: el seguro social contributivo, el sistema de pensiones y la educación secundaria de la clase urbana trabajadora, en detrimento de los campesinos y los trabajadores informales (Haggard y Kaufman 2008).

De forma específica, la presión ejercida en los años ochenta por instituciones internacionales tales como el FMI y el BM para que se ejecutaran las reformas del Consenso de Washington, lejos de aliviar la pobreza, condujo los países de la región a una crisis económica y social sin precedentes. Pues si bien dichos organismos ya instaban a dirigir el gasto público hacia los pobres, también transferían el costo de los servicios de la seguridad social a los asegurados, a la vez que exigían la privatización de la oferta de servicios que hasta entonces eran provistos por el Estado. Frente a este panorama, las nuevas democracias latinoamericanas encontraron en un momento dado y con mayor o menor intensidad en las políticas redistributivas (redes de protección social no contributiva) una salida a las demandas de la población que, entre otras cosas, exigía la expansión universal de la seguridad social y otros servicios como la educación y la salud, en respuesta a la persistencia de la pobreza.

No obstante, siguiendo a Campello (2011) y Luna (2014), no es la población ni los electores -como se podría esperar- quienes en primera instancia impulsan la agenda redistributiva. En sociedades como las latinoamericanas, gran parte de los electores desconocen y no tienen conciencia de la importancia de los vínculos políticos que, finalmente, son los responsables o permiten al gobierno optar o no por políticas redistributivas. Esta situación deja abierta la posibilidad para que sean los políticos quienes propongan unidireccionalmente sus agendas políticas. Y es este desconocimiento generalizado en la población (sobre todo en la clase baja) el que -veinte años después del inicio de los PTC- ha impedido superar la inequidad, y en su lugar ha permitido que los

gobiernos de turno, por un lado, propongan en tiempos de campañas proyectos que más tarde (por falta de recursos) no podrán cumplir; y por otro, una vez en el poder implementen políticas redistributivas exclusivamente en la medida en que puedan adjudicarse con total claridad los resultados de estas, para posteriormente utilizarlos con fines proselitistas.

Para Luna (2014) la decisión de optar por un programa redistributivo responde a la necesidad que enfrentan los políticos y sus partidos de incluir en su agenda programática de campaña propuestas que, sin contraponerse con los intereses del sector o circunscripción central de votantes (generalmente pequeño pero económicamente poderosos) con cuyo apoyo cuentan, atraigan el interés y respaldo de grupos periféricos de votantes (numéricamente importantes), en procura de llegar y mantenerse en el poder. El autor utiliza el término segmentación en referencia al proceso o práctica utilizada en el ámbito electoral, tanto por los partidos cuanto por políticos individuales, para plantear diferentes tipos de ofertas electorales para lograr el apoyo de diferentes sectores del electorado.

De manera particular, en el contexto de sociedades desiguales, los partidos políticos, así como empresarios políticos individuales, buscarán consolidar una base electoral a través de representar ideológicamente los intereses (ideológicos y materiales) de una porción dada del electorado. Ahora bien, debido a la inequidad social, esa 'circunscripción programática' no le proveerá con suficientes votos como para asegurar una mayoría electoral. En estas condiciones, solamente pueden crecer aquellos partidos o candidatos con la posibilidad de segmentar sus ofertas electorales<sup>15</sup> (Luna 2014, 4).

La *representación segmentada* es aplicada indiferentemente, por partidos de derecha o de izquierda. Sin embargo, mientras que para los partidos de derecha la inequidad es una barrera para ganar adeptos con una agenda redistributiva, para la izquierda, una agenda redistributiva presenta dos obstáculos: (i) el riesgo de generar una fuga masiva de capital, dado que dentro de una economía globalizada la dependencia estructural en el capital de los gobiernos es alta, y (ii) la heterogeneidad en la conformación del electorado masivo en donde la clase media podría, y de hecho tiene, intereses y opiniones divergentes frente a la implementación de agendas de corte redistributivo. Luna encuentra (en un análisis multinacional) que aún los partidos de izquierda plantean sus agendas mediante segmentaciones sociales para hacer frente a este riesgo.

---

<sup>15</sup> La traducción es de la autora.



Sobre la base del concepto de la *representación segmentada*, Zucco Junior y Luna (2017) analizan si es que -y en qué contextos- el hecho de que iniciativas redistributivas como los PTC exijan el cumplimiento de ciertas condicionalidades (salud y educación) por parte de los beneficiarios, aumenta la popularidad o aceptación del gobierno en el segmento de los no beneficiarios. Los autores encuentran<sup>16</sup> que las transferencias condicionadas gozan -dentro del segmento de los no beneficiarios- de mayor aceptación o popularidad que aquellas sin ningún tipo de condicionalidad. Así, los PTC pueden ser altamente redistributivos dado que benefician a los muy pobres, y a la vez bastante populares entre las personas de estratos socioeconómicos medio y alto, puesto que, en sociedades altamente heterogéneas, el hecho de evidenciar las diferencias entre segmentos de población a través de las condicionalidades hace que quienes muestran mejor estatus apoyen su implementación

Esto podría explicar el porqué de mantener la estructura de los PTC atada a condicionalidades, cuando no existen estudios rigurosos -por lo menos para Ecuador- que muestren el impacto efectivo de los PTC sobre variables de desarrollo humano (Ponce 2013, 23; Stampini y Tornarolli 2012, 18). Surge así una interrogante alrededor de la popularidad de los PTC, a saber: ¿Es posible que la oferta de agendas electorales que incluyen políticas sociales de naturaleza redistributiva como los PTC apunte simultáneamente a conseguir el respaldo de dos segmentos de electores importantes: (1) los beneficiarios (población en condición de pobreza que recibe la ayuda económica), y (2) la clase media y media-alta para quienes la presencia de las condicionalidades es importante?

## **2. La atribución de responsabilidad**

En la relación de la ciudadanía con el Estado varios factores han contribuido a construir un nuevo entendimiento, dos de ellos fundamentales en cualquier análisis: el fin de la Guerra Fría y la globalización de la economía. En la actualidad los límites nacionales han sido desdibujados por la universalización de las relaciones sociales y -especialmente- económicas. “A partir de esta nueva configuración mundial, se hace simple entender el Estado como mera institución de dominación a servicio de la clase dominante, por ejemplo, como enseña la tradición marxista. O, por otro lado, se hace simple también entender el Estado como una institución regida por la ley, a servicio de todos los

---

<sup>16</sup> La investigación se realizó en Brasil, Chile, Turquía y Uruguay.

segmentos sociales” (Boneti 2017, 10). Es indudable que la globalización económica crea una configuración de las sociedades que introduce en la relación Estado-sociedad civil nuevos elementos. Se torna imposible asumir que las políticas públicas se formulan a partir de lo que dice la ley, como piensan los teóricos funcionalistas o que son formuladas a partir de los intereses de la clase dominante, ambas posiciones son fuertemente reduccionistas, puesto que el gobierno puede estar en manos de políticos con ideales socialdemócratas que intenten conciliar los intereses de las élites económicas con los de la mayoría.

El ideal neoliberal, fuertemente presente en el proceso de elaboración y efectivación de políticas públicas en este momento histórico, alía la premisa de las libertades individuales a la disminución de las funciones del Estado. Ciertamente que al hablar en libertades individuales, se habla de la no interferencia del Estado en las prácticas de la producción económica. A partir de esta premisa se desplaza la responsabilidad del Estado para el individuo en lo referente a la construcción del acceso al llamado contrato social y así la construcción de la ciudadanía (Boneti 2017, 11).

El desplazamiento de la responsabilidad estatal ha sido construido en la región desde hace décadas, y derivó en crisis económica de la sociedad y de representatividad del Estado, que no asume su responsabilidad en la provisión de obras, productos y servicios a la colectividad, y se la atribuye al ciudadano, al que coloca ante la oferta de empresas privadas que, muy a menudo, cuentan con el auspicio y el soporte del Estado (ejemplos de esto podrían ser la telefonía y la electricidad, vendida a bajo precio por el Estado en pleno funcionamiento). Crespo y Freire consideran que en las últimas décadas “se ha instalado un discurso político que tiene como característica la redefinición de los ejes de articulación de las responsabilidades personales y públicas sobre temas centrales de la vida colectiva” (2014, 271). Así, se ha producido una conversión de los problemas sociales en cuestiones psicológico-individualizantes.

Este nuevo discurso tiene un carácter paradójico, entendiendo la paradoja en el sentido de la retórica clásica, como recurso discursivo por medio del cual se presenta como verdadera una afirmación que oculta o encierra una contradicción. Desde el punto de vista de la práctica social discursiva la paradoja funciona como una potente maquinaria de ocultación, o mejor, de producción de un régimen de verdad, en el sentido foucaultiano (Crespo y Freire 2014, 271).

Es decir, el Estado, las elites, el sistema, construye un discurso que deposita la responsabilidad que le corresponde en la gestión pública a cada individuo en su

circunstancia, como cuando se habla de empleabilidad activación o emprendimiento, constructos que apelan a la persona desempleada

Son conceptos, sin embargo, que apelan a cualidades psicológicas y, en cierto modo, morales (actitudes y motivaciones “positivas”) respecto a un sujeto que no puede realmente hacerse cargo de la situación (el desempleo), ya que se trata de una situación socioestructural y no psicológica. Los problemas estructurales y sociales se convierten, paradójicamente, en problemas personales de índole psicológico y moral (Crespo y Freire 2014, 271).

Esta psicologización que deposita responsabilidades en la ciudadanía se aplica a todos los ámbitos de incidencia del Estado como administración pública, afectando derechos sociales como educación y salud, y no solo el trabajo. Para el Estado neoliberal la responsabilidad sobre estos y los demás aspectos sociales del individuo son responsabilidad individual, por ello la oferta debe ser privada y no pública, consigue así no atribuir la responsabilidad al Estado.

Desde el concepto de atribución de responsabilidad la implementación de políticas sociales no depende tanto de la ideología cuanto de las alianzas políticas entre el gobierno nacional y los gobiernos seccionales. La propuesta de Niedzwiecki hace referencia a quién se lleva los réditos (electorales en muchos casos) por la implementación de una u otra política. Y si bien su análisis se centra en el estudio de la realidad de estados federales como Argentina y Brasil, su tesis acerca de los réditos políticos toma aún mayor fuerza cuando se trata de un gobierno centralizado como el ecuatoriano, en donde el Estado dirige y controla todas las instancias del sistema de asistencia social, a la vez que limita la participación de ningún otro actor.

La atribución de responsabilidad sostiene que los entendimientos y pactos políticos moldean y condicionan la implementación de políticas sociales ahí donde los réditos de las mismas pueden ser claramente identificados. Dicho de otro modo, la predisposición del Estado para diseñar e implementar políticas sociales depende básicamente de dos factores:

- De la posibilidad de establecer entendimientos políticos, así como de la factibilidad de llevarse los réditos.
- De la capacidad que tengan los beneficiarios para identificar el origen o la fuente de procedencia del beneficio, con el consecuente impacto electoral.

Existen pues, dos escenarios posibles según el grado de claridad que los beneficiarios tengan acerca de la fuente de origen de los beneficios recibidos. De no existir mayor grado de identificación, no habrá lugar para conflictos y, por ende, negociaciones. Sin embargo, cuando como en el caso de beneficios no contributivos, de naturaleza o apariencia redistributiva, sí es posible identificar el patrocinador, surge (debido al riesgo electoral inherente) la necesidad de negociar con los diferentes actores involucrados en el proceso, a fin de que todos se beneficien de los réditos.

En el caso del Estado ecuatoriano la implementación de programas de transferencias se reviste de un atractivo especial, pues siendo como es un Estado centralizado, la atribución de responsabilidad o los réditos del BDH recaen, de manera exclusiva, en el Gobierno central, transformando este tipo de iniciativas en una importante herramienta electoral.

El nivel de atribución de responsabilidad diferencia las transferencias de efectivo de los servicios sociales. Las transferencias en efectivo son instrumentos palpables que pueden ayudar a la reelección cuando se entregan en momentos clave antes de la elección (Tufte, 1978, p. 9). En el caso del PTC Bolsa Familia de Brasil, por ejemplo, una encuesta a 2.669 personas en edad de votar encontró que el 76 por ciento de los encuestados identificó al gobierno federal como responsable del programa en 2010 (Zucco & Power, 2013, p. 814). Para el PTC argentino, una encuesta a 2.240 personas mostró que el 86.5 por ciento identificó en el 2010 al gobierno federal como la principal entidad responsable (Niedzwiecki 2015, 3).

En las transferencias en efectivo reclamar los réditos es "más fácil" porque los receptores de las políticas son los beneficiarios directos (Niedzwiecki 2015, 10). Esto explicaría por qué en Ecuador el Bono de Desarrollo Humano pasó a constituirse en parte fundamental de las estrategias de campaña de las diferentes tiendas políticas desde las elecciones del año 2006.

La tesis de Niedzwiecki coincide con la de Haggard y Kaufman (2008) y la de Leftwich (2007) al vincular al desarrollo con la trayectoria política, la estrategia de desarrollo, los sistemas de bienestar y las políticas sociales, puesto que la elección de la agenda social sirve también para reforzar el equilibrio político entre los diferentes actores. Por ejemplo, el papel trascendental otorgado al BDH en el período 2007-2012 permitió al gobernante de ese periodo mantener altos índices de aceptación entre quienes eran beneficiarios.

### 3. Clientelismo: ¿causa o efecto?

La definición de clientelismo pasa por hacer una mínima diferenciación del término clientela, que significa simplemente los clientes de una persona o establecimiento, en el sentido estrictamente comercial; pero que puede confundirse con el otro debido a que comparten la raíz latina (*clientēla*). El clientelismo es un término que se origina en las ciencias sociales, y en el ámbito de la actividad política alude a un tipo de práctica no del todo legítima que condiciona un intercambio entre electores y elegidos. Cerdas Albertazzi concibe al clientelismo como “un fenómeno sociopolítico que ha sido estudiado en las últimas seis décadas por científicos sociales de diversas disciplinas en sociedades muy dispares. Aunque se asocia con frecuencia a estadios preindustriales o de escasa modernización, este se encuentra también en países desarrollados y plenamente modernizados en lo político” (2014, 313). En los Estados modernos -o en proceso de modernización- los sociólogos y politólogos ampliaron el marco de estudio de este tipo de relaciones, debido a que el modelo de agrupaciones políticas se presta para el apareamiento del fenómeno clientelar -que consiste en un intercambio.

Cárcar (2008) sostiene que resulta difícil encontrar un hilo conductor que permita conocer y sistematizar cómo ha sido tratado el clientelismo, pues -para él- el clientelismo al igual que otras categorías como el populismo han sido utilizados para referirse a fenómenos disímiles y variados. No obstante, estamos frente a un fenómeno que por su importancia viene estudiándose ya de manera sistemática desde hace algunas décadas atrás y desde diferentes recorridos (geográfico, histórico, teóricos, por citar algunos).

Al respecto de su importancia Scott y Kerkvliet (1997) (citados en Auyero 2002) afirmaban:

Las relaciones entre patrones y clientes debían tomarse en serio y no podían ser desmerecidas como meros remanentes de viejas y obsoletas estructuras. Por el contrario, como forma de satisfacer necesidades básicas entre los patrones (tanto urbanos como rurales), las relaciones clientelares (entendidas como el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y elites) debían analizarse como un “tipo de lazo social” que podía ser dominante en algunas circunstancias y marginal en otras (Auyero 2002, 35).

Si bien las maneras de efectuar el intercambio -más o menos coactivo por la parte del patrón o más o menos autónomo por la parte de la clientela-, así como qué se intercambia por el apoyo electoral recibido (bienes, servicios públicos, puestos de trabajo,

entre otros posibles), han variado en el tiempo y en el espacio o en coyunturas específicas, no ha ocurrido lo mismo con la estructura esencial de un intercambio de favores desde posiciones desiguales entre las partes. “Los resultados de este ejercicio teórico nutrieron la elaboración de un estudio de caso referido a barrios populares de la ciudad de San José, Costa Rica, en la coyuntura crítica de la década de 1980, para darle sentido a la información empírica encontrada” (Auyero 2002, 35).

Desde la perspectiva teórica, el clientelismo (desde abajo hacia arriba) o el patronazgo (desde arriba hacia abajo) aluden a un contrato diádico mediante el cual se establece un vínculo social simbólico<sup>17</sup> entre individuos de estatus diferente. Es decir, se trata de una relación asimétrica de intercambio. Caciagli, en procura de precisar la definición de clientelismo entre algunas formas de relaciones sociales y políticas, dice de este: “Relación diádica en virtud de la cual una persona de status más elevado, el patrono, utiliza su influencia y sus recursos para facilitar protección y beneficios a otra persona de status inferior, el cliente, que ofrece servicios y/o apoyo. (...) implica un intercambio recíproco y mutuamente beneficioso” (Caciagli 1996 citado en Cárcar 2008).

Zapata Osorno sostiene que desde que el clientelismo político pasó a ser objeto de interés para varias disciplinas de las ciencias sociales han sido varias las concepciones que se han hecho del mismo, “tanto, que en el conjunto de alternativas analíticas, se ha vinculado con juicios de valor, con sus características; con los bienes intercambiados y hasta se han incluido las miradas de los actores que intervienen en la relación clientelar” (2016, 179). Es un término polisémico que afronta diversos aspectos de dicho fenómeno, según desde qué óptica (o ciencia) se trate.

Más específicamente, en el campo político el clientelismo se concibe como un sistema extraoficial, de flexibilidad difusa y de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral. A todo esto habría que agregar, sobre todo para sociedades contemporáneas, que estas relaciones ocurren al margen del orden jurídico e institucional, por lo que están propensas a entrar o a considerarlas dentro del campo de la ilegalidad y de la corrupción (2014, 313).

En los estados democráticos de América Latina el intercambio de favores entre el personaje político que detenta el cargo que le permite conceder algo que las mayorías o un buen número de votantes necesitan, no siempre -sin embargo- ocurre en el terreno de la ilegitimidad o la ilegalidad; algunas veces -de hecho- como en el caso de las

---

<sup>17</sup> No existen normas o leyes que rijan la relación clientelar (Cárcar, 2008).

transferencias, pueden hacer uso de herramientas perfectamente legítimas dentro del marco legal.

Asimismo, siguiendo a Torres (2002), el clientelismo es un fenómeno recurrente en los países en desarrollo en donde la protección tiende a ser focalizada más que universalista. Se evidencia en la forma de relaciones de dominación en las que los clientes (votantes) retribuyen con su apoyo político y electoral a los patrones (candidatos).<sup>18</sup> En referencia a los programas de asistencia focalizados, podría decirse que la creación de un vínculo de dependencia entre los beneficiarios o clientes de una iniciativa como los PTC y quien provee el beneficio, patrono o Estado, brinda al proveedor la posibilidad de ejercer control sobre la voluntad electoral de los receptores, en lo que -para los propósitos de esta investigación- se entiende por *clientelismo político*. Kitshelt y Wilkinson 2012, citado en Luna 2014) definen al clientelismo político como un tipo de clientelismo particular en el que el intercambio se produce -dentro de un sistema democrático- entre los electores (clientes) y los políticos (patrón).

Luna (2014), en procura de tipificar los vínculos entre los partidos y el electorado, distingue: (i) entre el tipo de vínculo implementado, y (ii) entre los vínculos establecidos por candidatos individuales y aquellos establecidos por los partidos políticos como instituciones colectivas. Asimismo, tomando como punto de partida trabajos anteriores (Kitshelt 2000; Kitshelt y Wilkinson 2007; Stokes 2009), el autor identifica dos tipos de recursos utilizados en la movilización política: materiales y simbólicos.

También apegado a la literatura, distingo entre intercambios materiales basados en la provisión de bienes públicos y aquellos basados en la provisión de bienes privados. Los candidatos pueden así vincularse con sus votantes entregando u ofreciéndoles acceso a beneficios excluibles (bienes privados) o a través de políticas generales que distribuyen recursos a grandes grupos de ciudadanos (Luna 2014, 25).

De esta manera, Luna identifica seis tipos de vínculos: programáticos, clientelares, identificación con el partido, plataforma del candidato, particularista y rasgos del candidato; en los tres primeros los partidos políticos juegan un rol importante, a la vez que exigen el despliegue de recursos colectivos.

Para Luna las teorías sobre los vínculos entre partidos y electores con frecuencia ignoran la importancia de los *apegos irracionales* que se establecen entre el *cliente* o

---

<sup>18</sup> Tanto para Caciagli como para Torres existe la posibilidad de la presencia de un tercer actor (*broker* o mediador), que contribuye significativamente en la reproducción de este tipo de relación.

*votante* y el *patrón o candidato*. Estos apegos son con frecuencia descritos únicamente en estudios cualitativos sobre política clientelar (Auyero 2001, citado en Luna 2014). Al respecto de la óptica tradicional de estudiar las prácticas clientelares que reiterativamente omite escuchar las razones que los clientes dan a sus comportamientos, Auyero acota:

Los testimonios sobre el funcionamiento del clientelismo normalmente se obtienen de los políticos de la oposición, de los periodistas [...]. Sólo esporádicamente se escuchan a los llamados clientes, las razones que dan para explicar sus comportamientos (apoyar a este o a aquel referente, asistir a los actos, etc.), sus propios juicios acerca de lo que otros llaman (¿llamamos?) prácticas antidemocráticas (2002, 37).

Conforme se pudo constatar en las diferentes opiniones que al respecto del BDH manifiestan tanto beneficiarios como no beneficiarios, a más del *coincidental* incremento del valor de la transferencia económica y su utilización en la agenda de campaña a los que se hace referencia más adelante, es pertinente sostener que sí ha existido una relación clientelar entre los beneficiarios del BDH y el gobierno central. No obstante, dados los alcances de esta investigación, no es posible concluir si, efectivamente, se ha producido una práctica intencionada de clientelismo político desde el Estado hacia los beneficiarios, o han sido los beneficiarios quienes, habiéndose acostumbrado a recibir el beneficio, desarrollaron un sentimiento de dependencia hacia el gobierno que les impulsa a retribuir la ayuda recibida con el apoyo en las urnas. Tampoco es posible determinar si -según la tipología lazos sociales establecida por *Auyero* (2002)- se está frente a un lazo dominante o frente a uno circunstancial, dado que este análisis escapa a los alcances de esta investigación.

O'Donnell (1996), citado en Auyero (2002), asevera que el clientelismo político se mantiene como institución formal en las democracias latinoamericanas, y que para alcanzar un mejor entendimiento del funcionamiento de las pobremente institucionalizadas democracias es necesario alejarse del abordaje desde los modelos normativos para dirigir la atención hacia estas otras instituciones, pues, como sostienen Scott y Kerkvliet: “el clientelismo perdura como una institución extremadamente influyente, informal, y (las más de las veces) oculta, no destinada ni a desaparecer ni a permanecer en los márgenes de la sociedad, sea con la consolidación de regímenes democráticos, sea con el desarrollo económico” (1977, 35). Esta institucionalidad del clientelismo político alrededor de los PTC podría explicar, por lo menos, dos particularidades del BDH ecuatoriano: (i) los triunfos electorales consecutivos del partido



oficialista en el período 2007-2012 (clientelismo), y (ii) el continuo incremento de beneficiarios (hasta el año 2012) pese a los logros alcanzados en materia de reducción de la pobreza (patronazgo).

De este modo, con respecto a la relación causa/efecto entre el programa y el clientelismo político, dados los alcances de esta investigación se concluye que:

- (i) No es posible afirmar que existiera una práctica intencionada de clientelismo político desde el Estado hacia los beneficiarios, o si por el contrario han sido los beneficiarios quienes, habiéndose acostumbrado a recibir el beneficio, desarrollaron un sentimiento de dependencia hacia este que les impulsa a retribuir la ayuda recibida con el apoyo en las urnas.
- (ii) Es improbable definir con exactitud qué tipo de relación diática articula el programa, puesto que mientras las opiniones expresadas por los beneficiarios dan cuenta del establecimiento de un vínculo desde abajo hacia arriba (clientelismo), para quienes -por las razones que fueran- nunca han sido parte del programa, así como para los ex beneficiarios, la posibilidad de ser beneficiario ha dependido de la voluntad estatal, lo cual consolida un vínculo desde arriba hacia abajo (patronazgo).
- (iii) Tampoco resulta posible determinar si -según la tipología lazos sociales establecida por Auyero (2002)- se está frente a un lazo dominante o frente a uno circunstancial.

#### **4. Los programas de transferencias condicionadas en América Latina**

El origen de los programas de transferencias condicionadas (PTC) en la región se halla en los resultados del cambio de modelo económico planeado por la CEPAL y ejecutado por los distintos gobiernos bajo la atenta mirada de las instituciones crediticias internacionales. “Surgidos bajo el auge del neoliberalismo, e impulsados por los principales organismos internacionales de crédito -el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)-, durante la última década se consolidó en la región latinoamericana un conjunto de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC)” (Hornes 2014, 63).

Desde la década los ochenta y durante todo el decenio de los noventa la mayoría de los gobiernos aplicaron políticas inspiradas en “una serie de ideas/fuerza entre las que se destacan la primacía del mercado -nacional o internacional, según el caso- como

principal, si no exclusivo, asignador de recursos; la reducción de la intervención del Estado en la economía y la desregulación de los mercados de bienes y servicios, trabajo y capital” (Papa 2004, 7). El modelo neoliberal propugna que el mejor estímulo para el progreso de los países se encuentra en la liberalización comercial y la apertura de la economía, de tal forma que los países ricos y las entidades financieras y comerciales internacionales -el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, entre las principales y más conocidas- impone este paradigma como estrategia de desarrollo al mundo subdesarrollado.

El contexto histórico económico en el que esto sucedió estuvo determinado por dos fenómenos -relacionados entre sí- a los que se atribuye la cualidad de detonantes de esas políticas de ajuste y estabilización: “De un lado está la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; y de otro, estrechamente ligado al primero, la crisis de la deuda externa. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los dos hacen crisis en un contexto de creciente transnacionalización de la economía bajo las reglas del mercado” (Saprin Ecuador 2003, 31).

Las consecuencias de la implantación de esta ideología neoliberal fue -en síntesis- la concentración de la riqueza y la extensión de la pobreza, según Millones Espinosa “el crecimiento de la desigualdad social en prácticamente todos los países fue la norma durante las décadas de los ochenta y los noventa en la medida en que se aplicaban ajustes de corte neoliberal afectando, incluso, a los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico)” (2013, 55). La receta consistía en recortar en la ya escasa cobertura social para pagar la deuda externa, y el resultado fue que:

Los gobiernos que más claramente se comprometieron con las propuestas «neoliberales» fueron desplazados del poder por medio de elecciones, movilizaciones sociales o una combinación de ambas. Las propias instituciones financieras internacionales anuncian la revisión de sus políticas y, al menos en el discurso, prometen autocritica. Pero si algún sentido tiene la máxima que plantea que «el árbol ha de ser evaluado por sus frutos», quizás lo más relevante es que los resultados productivos, financieros, tecnológicos y sociales muestran los límites y la falta de respuestas satisfactorias de la propuesta «neoliberal» frente a la magnitud de las expectativas y necesidades de América Latina (Papa 2004, 8).

En el Ecuador este discurso neoliberal que reclama la ausencia del Estado en el control de la economía bajo el argumento de que las leyes del mercado regularán los procesos económicos y sociales, que implementó políticas de ajuste estructural

(flexibilización laboral y financiera y apertura comercial), implicó también la profundización del uso del Estado para los fines particulares de los dirigentes.

Lo anterior ha sido evidenciado no solo en el uso de la política económica para favorecer a ciertos grupos económicos, sino fundamentalmente en las cuantiosas transferencias directas realizadas desde el sector público al privado. En tal sentido, se puede hablar de un proceso paralelo y complementario en donde, de un lado se retiran los controles estatales sobre ciertos ámbitos económicos, y de otro, se utiliza al Estado para beneficiar a pequeños grupos de poder económico y social (Saprin Ecuador 2003, 118).

En el país estos ajustes en clave neoliberal arrojaron como resultado una profunda agudización de las desigualdades en redistribución de la riqueza al otorgar el poder a los sectores poderosos para re direccionar a su conveniencia los procesos económicos. Incluso los organismos internacionales que habían impuesto los ajustes empezaron a retirar la presión sobre estos países al ver los resultados en pobreza y exclusión, por lo que ellos mismos patrocinan la creación de programas compensatorios para esos amplios sectores perjudicados por los anteriores ajustes.

Varias investigaciones sobre cuáles fueron las determinantes que dieron inicio a los PTC y a las peculiaridades de su diseño han encontrado que los PTC fueron introducidos tanto por gobiernos de derecha e izquierda, indistintamente, ahí donde los niveles de capacidad estatales fueron altos, y como respuesta a condiciones económicas adversas (Díaz-Cayeros y Magaloni 2009, citados en Zucco Junior 2013).

Más allá del debate acerca de la pertinencia e idoneidad de las políticas económicas y sociales implementadas en América Latina, los esfuerzos en la lucha por erradicar la pobreza han sido positivos. Los indicadores de pobreza muestran una reducción porcentual de 1,6 y 0,8 en los índices de pobreza e indigencia, respectivamente. Es decir, en el bienio 2009-2010 siete millones de personas -de ellos tres millones de indigentes- dejaron de ser pobres. “El pilar no contributivo (transferencias asistenciales públicas) cubre aproximadamente el 12% de los hogares y representa el 0,25% del PIB. Sin embargo, estas transferencias sí parecen apuntar a los riesgos de la población y tienen un peso significativo en los hogares más pobres” (Comisión Económica de América Latina y el Caribe 2013, 31).

Resulta improbable atribuir los réditos de la caída de los índices de pobreza de manera exclusiva al efecto de las transferencias monetarias, pues en el caso específico de Ecuador, estas mejoras se evidencian ya a partir del 2003, año en el que recién se da inicio al primer programa de transferencias económicas con condicionalidades. No obstante, la

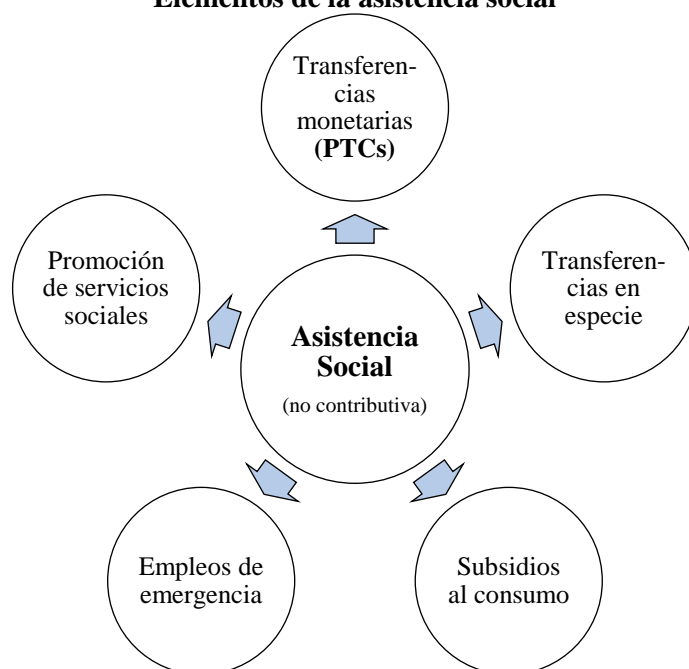
expansión de su cobertura, así como el monto económico entregado a los beneficiarios, han sido posibles debido a la convergencia de factores que, como el boom de los *commodities*, proveyeron inmediatamente los fondos para su implementación. Según sostiene Campello, “el boom petrolero a inicios del siglo XIX resulta un factor crucial permitiendo a los flamantes gobiernos de izquierda torear durante estos años las negociaciones entre atraer la inversión financiera y redistribuir el ingreso” (2011, 186). También destacan otros factores, tales como el aumento de la capacidad impositiva, los avances en el campo laboral, los logros en la planificación sexual y reproductiva, factores que en el largo plazo han permitido mantener los programas, conforme se analiza más adelante.

La protección social, un concepto en constante evolución,<sup>19</sup> está articulada (como se mencionó en el capítulo anterior) mediante tres ejes: seguridad social, asistencia social y regulación del mercado de trabajo. Dentro de la asistencia social los programas de transferencias monetarias se han constituido, desde los años noventa, en uno de los instrumentos no contributivos más utilizados por los estados latinoamericanos en el ámbito de las políticas de protección social como estrategia para acometer contra la pobreza y la pobreza extrema, al garantizar un ingreso mínimo a las familias afectadas. Esto se debe en parte, al fracaso del modelo neoliberal, especialmente en el área de las políticas sociales, y el desmoronamiento del Consenso de Washington, que provocaron que IFI como el Banco Mundial reconozcan la importancia de impulsar la inversión en capital humano, y promuevan los PTC como una importante estrategia redistributiva, lo que abrió a los gobiernos de centro-izquierda, predominantes en la región en los inicios del siglo XIX, la posibilidad de acceder a recursos para financiar sus agendas sociales (Huber y Stephens 2012, 5).

---

<sup>19</sup> El alcance de la protección social de cada país está fuertemente relacionado con los legados históricos de la institucionalidad social, la economía política de la política social, las capacidades técnicas de gestión y el grado de desarrollo económico, incluyendo su impacto en el gasto social y las formas de financiarlos (Repetto 2010, 7).

Figura 2

**Elementos de la asistencia social**

Elaboración: Propia

Los PTC, acota Standing (2007), se diferencian de otras formas de asistencia social -tales como los subsidios- en la medida en que parten de la premisa de que la pobreza es un fenómeno multicausal, con núcleos duros persistentes en donde la falta de recursos es solo una de las muchas limitantes que enfrentan las familias en condición de pobreza y que, por lo tanto, su superación no es únicamente un tema económico, sino que se trata de una problemática a cuyo alrededor se articulan múltiples necesidades y, por ende, derechos.

Según Honocho y Troncoso:

El objetivo principal de las transferencias condicionadas es entregar ayuda a las familias en situación de pobreza cuando cumplen ciertos compromisos. Este tipo de programas intenta fortalecer la relación de corresponsabilidad entre los beneficiarios y el Estado. Por lo general, lo que se les exige a los usuarios son condiciones que promueven el desarrollo del capital humano de las familias (2013, 8).

Si bien, como ya se señaló, estos programas buscan ayudar a las familias en situación de pobreza, la condicionalidad como característica distintiva de los PTC persigue -ante todo- evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza al impulsar el

desarrollo del capital humano a través del cumplimiento de la escolaridad regular de los niños y niñas, así como de los controles de salud de los hijos menores a cinco años de los beneficiarios del programa. Como efecto secundario positivo, este tipo de programas está ayudando a interpelar la magnitud e incluso la calidad de los sectores sociales de educación y salud, en tanto ámbitos estratégicos en este tipo de intervenciones por la condicionalidad que las mismas implican (Cohen y Franco 2006).

Han sido de particular importancia las evaluaciones y la promoción de sus resultados por las IFI y por los mismos organismos y académicos evaluadores; además del propósito técnico, las evaluaciones también han servido para propósitos políticos, entre ellos “impulsar” la adopción internacional de los programas CCT (Rawlings 2005), y prácticos, la propuesta a organismos financiadores de más evaluaciones (Morley y Coady 2003) (Valencia 2008, 501).

Se trata no solo de una iniciativa de naturaleza redistributiva que busca remediar la pobreza actual al garantizar un ingreso mínimo, también de impulsar, promover y potencializar el desarrollo de capacidades humanas como base fundamental del proceso de desarrollo. Los PTC no son un derecho adquirido, sino una ayuda que debe entregarse mientras prevalezca la vulnerabilidad y, por lo tanto, cumplen o deberían cumplir con las características propias de un subsidio, a saber:

1. Ser un beneficio de carácter transitorio.
2. Incluir un proceso de selección de beneficiarios o focalización que garantice la optimización de los recursos.
3. Mantener la eficiencia del programa: entrega correcta y oportuna, administración y control del programa.
4. Ser económicamente factible.
5. El diseño de los programas debe, asimismo, prever diferentes estrategias para ayudar a la familia a migrar de ellos, evitando que el programa pierda su característica temporal y se convierta en una dependencia constante.

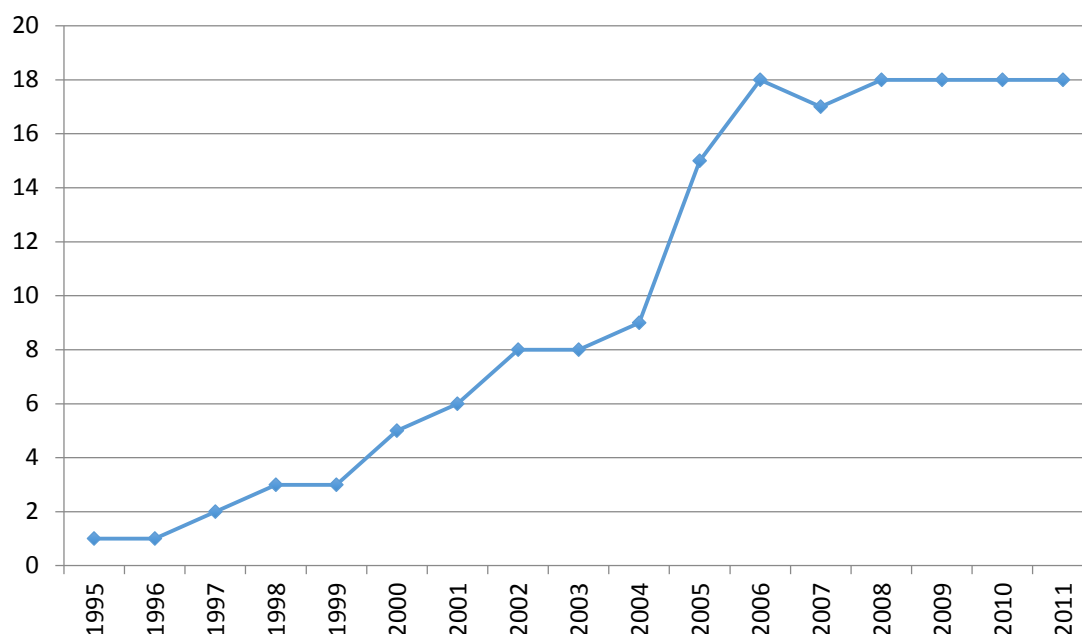
Los PTC como estrategia de protección social se implementaron en América Latina por primera vez a mediados de la década de 1990 en Brasil, Honduras y México. En un segundo momento surgieron otros programas en Costa Rica, Nicaragua, Colombia, Ecuador y Chile, y a partir del año 2006 su utilización se convirtió en una práctica generalizada en la región (Gráfico 2).

Según la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional (Cecchini y Madariaga 2011, 7).

Dado el alto número de beneficiarios de estos programas, así como los recursos invertidos en la implementación de los mismos, su evaluación en términos de los resultados alcanzados, se ha convertido en tema de debate e interés.

Gráfico 2

**Número de países en América Latina y el Caribe con PTC**



Fuente: Stampini y Tornarolli 2012

Elaboración: Propia

Se sostiene que las transferencias monetarias condicionadas contribuyen a un crecimiento económico más inclusivo al proveer una mayor y más fiable fuente de ingresos, dado que representan en la mayoría de los países entre el 20 y el 25% del ingreso de sus beneficiarios, siendo el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador uno de los PTC con mayor incidencia en el ingreso total (44%) (Stampini y Tornarolli 2012). En comparación con otras alternativas -acota Standing (2007)-, los PTC son más efectivos que las ayudas alimentarias y garantizan la libertad de elegir cómo invertir la ayuda.

Asimismo, tienen rápida distribución, bajos costos administrativos y una aparente transparencia en la selección de beneficiarios.

El debate moderno en asuntos públicos -señala Repetto (2010)- identifica tres tensiones críticas que debe afrontar cualquiera de los instrumentos de la protección social, incluidos los PTC. Estas tensiones son: universalismo / focalización, contributivo / no contributivo y condicionado / no condicionado. Además, y como consecuencia del conocimiento generado en torno a los PTC, los sistemas de protección deben:

- a) considerarse un complemento (no un sustituto) de la política social, lo cual implica tener claro qué se espera del mismo y cuáles son sus límites; b) financiamiento adecuado y estable, que no afecte o reduzca el utilizado para realizar inversiones de largo plazo en capital humano; y c) formar parte de sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas (Cohen y Franco, 2006, citado en Repetto 2010, 7).

No obstante, el debate en torno a la universalidad y a la lógica de las condicionalidades se mantiene vigente, pues, según Standing, la focalización supone a menudo una fuerte carga de clientelismo político con el propósito de ganar apoyo electoral, a la vez que exige -al igual que el cumplimiento de las condicionalidades- de una considerable capacidad administrativa e inversión en sistemas de registro, control y actualización de información de beneficiarios. Además, el exigir el cumplimiento de las condicionalidades es asumir que las familias pobres no tienen la capacidad para dilucidar cuáles son sus prioridades y las responsabilidades de tener hijos. Estas cuestiones serán tratadas con mayor detalle en los capítulos siguientes, sin embargo, no es posible desmerecer la importancia de esta estrategia que, a más de dar una respuesta inmediata, vislumbra una solución efectiva y eficiente a una compleja problemática que tiene sus raíces más profundas en la persistencia de los núcleos duros de pobreza.

“La belleza de los programas de transferencias condicionadas es el reconocimiento explícito de la relación entre pobreza e inversión en capital humano” (Huber y Stephens 2012, 4). En los años noventa toma fuerza la discusión alrededor de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), una perspectiva que, desplazando a la hasta ese entonces responsabilidad asistencial del Estado, ubica al ser humano en el centro de la formulación y gestión de las políticas públicas. Desde esta visión, a más de universalizar servicios públicos como la salud y la educación, se garantiza a la población pobre el acceso como un derecho. “Los programas de transferencias con corresponsabilidad, especialmente los más consolidados, son un paso corto -pero un paso

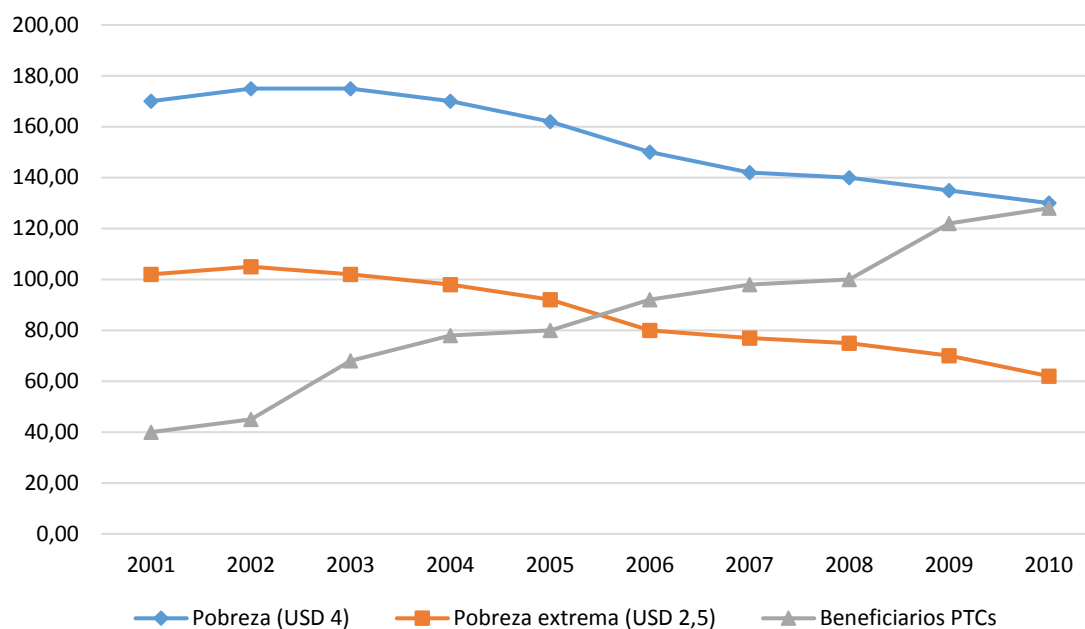


al fin- hacia el establecimiento de derechos sociales para los más desposeídos” (Cecchini, Leiva, y otros 2009).

Los resultados de las diferentes investigaciones sobre este tipo de iniciativas son aún diversos, no pudiendo atribuirse los avances en materia de reducción de pobreza e inequidad exclusivamente a los PTC. A nivel general, las evaluaciones muestran que durante los últimos quince años sí se han producido adelantos significativos en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema familiar, escolaridad, nutrición y trabajo infantil, como resultado de la expansión de los sistemas de protección social que han ampliado su cobertura y se han integrado con otros ámbitos como la educación, la nutrición y la salud, permitiendo la inclusión a los sistemas de protección social a las familias pobres con niños en edad escolar.<sup>20</sup> Así, por ejemplo, durante la primera década de este siglo, mientras que el número de beneficiarios se triplica (aproximadamente cuarenta millones en el año 2001 a 120 millones en el 2010), tanto el número de pobres y pobres extremos muestra una tendencia constante a la baja (Gráfico 3).

Gráfico 3

**Evolución de la pobreza y magnitud de las TMC en América Latina (millones)**



Fuente: Stampini y Tornarolli 2012

Elaboración: Propia

<sup>20</sup> Soares y otros (2007) encuentran que el PTC Bolsa Familia, gracias a su focalización y extensa cobertura, sí es responsable en un 21% por la caída de la desigualdad en Brasil.

Sin embargo, no ha sido posible establecer una relación causal única o exclusiva entre la implementación de los PTC y estos logros, pues la mayoría de los países de la región han sido escenario de múltiples avances en sus sistemas de protección social. Más aún, según el informe *Panorama social de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2011), estos logros no se deben tanto al impacto de los PTC cuanto al incremento de los ingresos laborales como consecuencia de la mejor distribución de los ingresos. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso es aún en la región una asignatura pendiente (Repetto 2010).

De igual manera, Lustig (2013), al analizar el impacto del gasto social y los impuestos sobre la desigualdad y la pobreza, en un estudio que comprende seis países de América Latina -no incluye Ecuador-, encuentra evidencia de que si bien el efecto de las transferencias en especie (gasto público en educación y salud) es más igualador que el de las transferencias directas en efectivo, estas son importantes también, pues, como sostiene la autora:

La reducción de la pobreza y la redistribución a través de políticas fiscales no son triviales (...). Las transferencias en efectivo son un factor explicativo importante. Transferencias Monetarias Condicionadas de gran escala como Bolsa Familia de Brasil y Oportunidades en México están marcando la diferencia. Las pensiones no contributivas en Argentina y Uruguay tienen importantes efectos reductores de la pobreza también (Lustig 2013, 5).

De manera particular, los mayores efectos en términos absolutos se registran en Ecuador, Brasil y México, en donde la implementación de PTC ha contribuido a bajar el índice de recuento de la pobreza en 3,3, 1,7 y 1,7 puntos, respectivamente (Stampini y Tornarolli 2012, 10). No obstante, el 50% de la extrema pobreza de la región se mantiene concentrada en Brasil y México (Banco Mundial 2015). Tanto académicos como planificadores coinciden en que investigar acerca de los efectos diferenciados de los PTC y sus diversos componentes es una tarea que debe hacerse, pues difícilmente es posible establecer una relación causal directa entre los PTC y la reducción de la pobreza.

A continuación se hace un recuento de las diferencias y similitudes de tres programas modelo: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (México), el Programa Bolsa Familia (Brasil) y el Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), considerando que el PBF y el PDHO son, en ese orden, los programas más grandes y más estudiados de la región, y que el BDH llegó a ser en el año 2009 el de mayor cobertura regional (más del 40% de la población se beneficiaba de él). Además, en comparación

con iniciativas semejantes que, como en el caso chileno, destina al programa montos económicos sustancialmente inferiores (0,08% del PIB), estos tres programas suponen inversiones económicas considerables (0,80% del PIB) (Campos y Sánchez 2015, 10).

Diversos textos destacan esta conexión (Britto 2004), aunque con el paso del tiempo parece darse un proceso de “fertilización cruzada” y de influencias mutuas (por ejemplo, RPS-Nicaragua recibió la influencia de BF-Brasil, FA-Colombia, PROP- México y PRAF-Honduras, pero influyó en los programas de reciente creación, como RS-El Salvador, RPPS-Paraguay y PS-República Dominicana) (Largaespada Fredersdorff 2006). Puede destacarse el impacto, en general, de BF-Brasil y PROP-México, y recientemente de CHS-Chile, en los nuevos programas CCT que se han ido generando con rapidez en AL especialmente a partir del año 2000 (Valencia 2008, 502).

Si bien el PDHO y el PBF han sido objeto de constante investigación y debate, el estudio del BDH ecuatoriano se ha mantenido limitado, en gran parte, a instancias gubernamentales. Es por ello que, como aporte al conocimiento del BDH y al de los PTC en general, esta investigación presenta, a más de un análisis cuantitativo de corte descriptivo, en su fase cualitativa un enfoque poco frecuente en el estudio de los PTC, a saber, la mirada de los beneficiarios y también la de aquellos que sintiéndose igualmente pobres no califican como idóneos.

#### **4.1. México: programa de desarrollo humano Oportunidades**

De acuerdo a información del Gobierno federal mexicano:

La finalidad de la política social del Gobierno Federal es alcanzar la igualdad de oportunidades para que todos vivamos mejor y lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos. Oportunidades tiene como objetivo contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa (FEDESOL 2012, 13).

A inicios del año 1995 más de la quinta parte de familias mexicanas no estaba en condiciones de adquirir la canasta básica alimenticia. La desnutrición infantil, la falta de vivienda y servicios básicos, la inasistencia a la escuela, el analfabetismo y la crisis económica, evidenciados todos en los elevados índices de pobreza y desigualdad, fueron los grandes retos que debió enfrentar la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Por ello, en 1995 era imperioso fortalecer las acciones de política social, en forma paralela a los programas para estabilizar la economía y recuperar el crecimiento. En particular, era

necesario aumentar la intervención del Estado en materia social, [...] se requería una estrategia más amplia que permitiera avanzar de manera significativa y permanente en la mejora de las condiciones de bienestar de la población pobre. [...] a partir de 1996 se adecuaron y transformaron algunos de los programas existentes en este campo, [...]. En este contexto, y como parte de una estrategia más amplia para superar la pobreza extrema y combatir la marginación, en 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) (Levy y Rodríguez 2005, 1).

Con el área rural como su principal objetivo, Progresá fue en América Latina el primer programa de asistencia social no contributiva de alcance nacional, con una cobertura de 300 mil familias y un presupuesto de 32 millones de dólares. Posteriormente, en 2002 el programa cambiaría su nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), ampliando su cobertura de 16 millones de beneficiarios hasta alcanzar un aproximado de 34 millones en el año 2012, constituyéndose, detrás de Bolsa Familia, en el segundo programa más grande de América Latina. Desde sus primeros años -explican Levy y Rodríguez (2005)- el Programa estuvo sujeto a la transparencia y rendición de cuentas.

Se trata, así, del programa más estudiado en la región (impacto en la reducción de la pobreza y aumento de escolaridad y salubridad). Quizás por esto existe la creencia generalizada de que este tipo de programas se inician en las zonas rurales y posteriormente se expanden a las ciudades. Desde sus inicios fue diseñado como un programa federal, involucrando tanto a los gobiernos estatales cuanto a los municipios, a más de las secretarías de Educación Pública, de Salud, de Desarrollo Social y al Instituto Mexicano de Seguridad Social. Siendo -según Stampini y Tornarolli (2012)- la evaluación rigurosa de su impacto en la reducción de la pobreza y el aumento de la escolaridad y cuidado de la salud una de sus características más distintivas. Para ello se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), organismo público autónomo encargado de realizar las evaluaciones externas de los programas sociales (FEDESOL 2010).

Si bien existe una participación de los municipios, es pertinente acotar que, a diferencia del brasileño PBF, en Oportunidades son las instituciones estatales, a través de la Coordinación Nacional, las encargadas de fortalecer la infraestructura de cada región, así como de suplir la demanda adicional de servicios requerida por el programa. Para ello, desde 1998 se cuenta con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que transfiere los recursos directamente desde el nivel federal a los niveles locales (Levy y Rodríguez 2005).

Progresa, que como iniciativa sería replicada posteriormente en muchos otros países latinoamericanos, pretendió, a más de aliviar la pobreza mediante la entrega de transferencias económicas, impulsar -con el cumplimiento de corresponsabilidades- la creación de capital humano al integrar al programa los aspectos de educación, salud y alimentación. “La interdependencia entre estas dimensiones aseguraba al Programa mayor sustentabilidad en el tiempo, puesto que personas más sanas, mejor alimentadas y con mayor educación podrían acceder a mejores opciones dentro del mercado de trabajo, evitando así el círculo intergeneracional de la pobreza” (Hevia de la Jara 2009, 52).

Cabe recalcar que la selección de la familia como núcleo de intervención, y no la comunidad, fue otra característica innovadora de Progresa. Además, frente a la crítica constante a los limitados efectos redistributivos de los subsidios generalizados, el Programa introdujo una modificación sustancial a la asistencia no contributiva tradicional, ya que subsidios como canastas de alimentos y otros fueron reemplazados por la entrega condicionada de dinero en efectivo. El pago de la transferencia se encargó -con el propósito de evitar el clientelismo- a ciertas entidades financieras. No obstante, y si bien no en la figura de clientelismo, el conflicto político producto del federalismo ha estado siempre presente en los gobiernos de oposición, cuestionando y abogando por un enfoque más universal (Niedzwiecki 2015).

Progresa continuó funcionando regularmente con la llegada de Vicente Fox a la presidencia mexicana, hasta marzo del 2002, cuando se anunció la creación de la Coordinación Nacional del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, un órgano con autonomía técnica propia, desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con la consecuente desaparición de su predecesor Progresa. Esto supuso no solo un cambio de nombre para distinguir a la nueva administración de la anterior, sino una segunda o nueva etapa del programa social, en la que a más de la preocupación por la generación de capital humano, los esfuerzos se centrarían en el desarrollo social, procurando “ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (Oportunidades, 2003)” (Hevia de la Jara 2009, 56). Igual suerte correría Oportunidades en septiembre del año 2014, al ser reemplazado por Prospera.

No obstante, la mayor diferencia entre Progresa y Oportunidades, radica en la cobertura, pues mientras el primero operó exclusivamente en el ámbito rural (localidades

rurales de hasta 2 500 habitantes y localidades semiurbanas de hasta 15 mil habitantes) el segundo fue considerablemente más amplio, incluyendo desde el 2002 a la población urbana, lo que supuso la incorporación adicional de 710 mil familias entre los años 2002 y 2005 (Ver Anexo 1 y Gráficos 1 y 2).

Oportunidades fue un PTC con cobertura nacional, dirigido a hogares en condición de pobreza alimentaria. Su instrumento de selección fue el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS). El registro de beneficiarios se efectuaba a través del Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIPP-G) y el Sistema de información georreferenciada. El programa estuvo estructurado en base a un esquema de apoyos diferenciados, según el tiempo de permanencia en el programa y las edades de los hijos. Estos apoyos estuvieron sujetos a un incremento semestral, acorde al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica. Con respecto a los recursos económicos, el programa contó con fuentes de financiamiento propias (Gobierno mexicano), tanto como externas.

Asimismo, los incumplimientos, tanto de las condicionalidades como cualquier otra anomalía (proselitismo, lucro, imposibilidad de verificación de la información, etc.) estuvieron claramente estipulados en el reglamento. Es importante destacar el papel fundamental otorgado a los jefes de familia, los mismos que a través de una participación activa dirigían y velaban por la educación, salud y nutrición de sus hijos.

Deben ser las familias las que decidan sobre el tamaño de su hogar, sobre el destino de las transferencias de ingreso que reciben bien para complementar su consumo alimentario o bien para satisfacer otras necesidades familiares, sobre la asistencia de los niños a la escuela o sobre el cuidado de su salud. Elegir es decidir, es optar entre alternativas; es, igualmente, asumir responsabilidad por los resultados (Levy y Rodríguez 2005, 60).

El Programa -explican Levy y Rodríguez- estuvo articulado en torno a la consecución de seis objetivos (Ver Anexo 2 y Cuadro 1):

1. Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema.
2. Impulsar la educación y salud de los menores.
3. Mejorar la salud general de la familia mediante la prevención y el autocuidado.
4. Cambiar la estructura de riesgos que enfrentan las familias pobres.
5. Fomentar la responsabilidad y la participación activa de todos los integrantes de la familia en la mejora de la educación, la salud y la alimentación.
6. Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres.

Oportunidades -dado que su objetivo apuntó al empoderamiento familiar a más del desarrollo del capital humano- fue una transferencia diferenciada, calculada de acuerdo a las características de la familia beneficiaria. La gran desventaja de esta modalidad es que exige un mayor y más profundo conocimiento de la situación particular de cada beneficiario, y también una mayor supervisión al avance o mejora de las condiciones del receptor. De esta manera, el programa incorporó tres componentes, que, otorgados de manera simultánea, lograrían un efecto sinérgico, a saber: apoyos educativos para cursar la educación básica completa, atención de salud a todos los miembros de la familia y apoyos a la nutrición.

Con respecto al componente educativo, las asignaciones variaban según el nivel ofreciendo apoyo hasta culminar la educación media superior, evidenciándose dos particularidades: (i) los valores progresivos de la beca conforme avanzaban los cursos, y (ii) en un esfuerzo por combatir la deserción femenina en la secundaria, un monto mayor para las mujeres. Existió igualmente una asignación para útiles escolares, variando esta también según el nivel de escolaridad.

El segundo componente, la salud, supuso una fortaleza en este programa, puesto que -a diferencia de la generalidad de PTC en América Latina- Oportunidades ofrecía cobertura gratuita a toda la familia, a través de un paquete básico (medicamentos incluidos), caracterizado por su alta efectividad y carácter preventivo. Asimismo, la educación y capacitación constantes en salud, nutrición e higiene promoviendo el autocuidado y la prevención, constituyeron un propósito fundamental del programa, y si bien la educación estuvo generalmente dirigida a las madres como ejes del programa, en temas como salud reproductiva y adicciones el interés giró en torno a los jóvenes.

Finalmente, la entrega del componente alimentario estuvo estructurada en dos instancias: los suplementos alimenticios (mujeres embarazadas y en lactancia y menores de 5 años) y las transferencias monetarias condicionadas a las visitas a los centros de salud de todos los miembros de la familia, y a la asistencia de la madre (generalmente) a la charla mensual de educación para la salud. La entrega de suplementos a los niños buscaba reducir los posibles efectos de desigualdad intrafamiliar en la distribución de alimentos y subsanar las deficiencias en el consumo de ciertos micronutrientes (Levy y Rodríguez 2005).

De esta manera, sumados todos los componentes la transferencia total fue significativa, llegando a representar en promedio casi el 30% de un salario mínimo. Sin

embargo, es importante aclarar que al considerar la composición y el ciclo de vida de cada familia, el peso de la ayuda recaía mayoritariamente en los componentes de educación y salud, evitando así la dependencia permanente al programa. Asimismo, a través de la educación reproductiva se procuró evitar la formación de familias numerosas. Se otorgó, además, a las familias la libertad de generar sus propios ingresos, sin que ello significara el retiro de la ayuda, realizándose evaluaciones de la situación familiar cada tres años.

#### **4.2. Los logros del programa de desarrollo humano Oportunidades**

Según el Gobierno federal: “En más de 13 años de operación, Oportunidades ha demostrado que sí funciona. La concertación interinstitucional y la corresponsabilidad de sus beneficiarios están impactando positivamente la vida de más de 30 millones de mexicanos que ahora pueden vivir mejor” (FEDESOL 2010, 5). El programa como tal es el resultado de más de dos décadas de experiencias que, teniendo como objetivo fundamental aliviar la pobreza, dieron lugar a una serie de iniciativas. Asimismo, desde hace cinco años la atención se dirige hacia la búsqueda de alternativas productivas que permitan a los beneficiarios la generación de ingresos propios, mediante el aprovechamiento de las capacidades adquiridas.

Analizado desde su cobertura, el PDHO fue altamente inclusivo, puesto que ya en el 2010 funcionaba en todos los municipios mexicanos, priorizando siempre a los marginados, así como las áreas rurales y semiurbanas. Para el 2012 el programa apoyaba a 6,5 millones de familias (Ver Anexo 1 y Gráfico 3), con presencia en todas las entidades federativas, el 100% de los municipios del país con énfasis en los más marginados; atendiendo aproximadamente 100 mil localidades, de las cuales el 99% eran rurales y semiurbanas. Su importancia llegó a ser significativa también en las ciudades, puesto que desde el 2010 el nuevo Modelo de Atención Urbana se aplicó en todas las ciudades con un esquema diferente al rural, ajustándose a las características, requerimientos y demandas de los beneficiarios urbanos, dentro de un nuevo esquema de corresponsabilidades. Por ejemplo, dado que los costos de oportunidad son mayores en la ciudad, se incrementó el monto de las becas educativas, así como los bonos por aprovechamiento escolar, por citar algunas innovaciones.

Como ya se mencionó, la evaluación constante de resultados -tanto externa como interna- fue una de las características distintivas del PDHO. Evidencia de ello es que, en el 2008, al cumplirse el primer decenio de su implementación, la evaluación externa del



Programa Oportunidades 2008 y su versión posterior del año 2012 daban cuenta -a más de otros- de los siguientes logros:<sup>21</sup>

- *Educación*: impacto significativo en el logro escolar en el largo plazo. El estudio como principal ocupación entre jóvenes de ambos sexos de 15 a 25 años de edad.
- *Salud*: reducción de la prevalencia de anemia en la población menor de dos años (61%-2007 a 35,8%-1999). Menor morbilidad infantil de beneficiarios (35,5%) frente a no beneficiarios (39,9%). Reducción de la prevalencia de la talla baja, del sobrepeso y la obesidad femenina. Acceso gratuito de un Paquete Básico Garantizado de Servicios de Salud de carácter preventivo, así como el seguimiento y monitoreo continuo del estado de salud y nutrición de todos los integrantes del hogar.
- *Salud reproductiva*: menores índices de embarazo y de algunas enfermedades de transmisión sexual. Retraso del inicio de la vida sexual femenina y aumento en el uso de métodos anticonceptivos. Mayor frecuencia en el uso masculino de preservativos. Mayor asistencia a servicios prenatales y parto con médico.
- *Comportamientos de riesgo*: menor consumo de tabaco, alcohol y alimentos chatarra en los jóvenes.
- *Ingresos y gastos*: mejor inserción laboral como resultado de los avances en salud y educación. Incremento en los salarios de los jóvenes que recibieron apoyo en su educación primaria y secundaria. Aumento del consumo de gas y energía eléctrica en detrimento del uso de leña como combustible en los hogares rurales.
- *Brecha étnica y de género*: mayor escolaridad de las indígenas frente a las mestizas, mayor número y mejores resultados académicos de las becarias frente a los becarios.

De igual manera, se afirma que aproximadamente el 30% de la población mexicana recibió el PDHO: cobertura a 5,8 millones de familias y 700 mil hogares adicionales a través del Programa de Apoyo Alimentario (PAL),<sup>22</sup> dando un total de cobertura de 6,5 millones de familias (Ver Anexo 1 y Gráfico 4), alcanzado un impacto positivo en 34 millones de mexicanos en los 15 años de operación del programa, como

---

<sup>21</sup> Estos datos aplican exclusivamente al universo comprendido por los beneficiarios del PDHO.

<sup>22</sup> Programa de Apoyo Alimentario (PAL): apoyo de transición para familias de localidades marginadas, en rezago social y en circunstancias que por su lejanía no hacen posible un contacto permanente, eventualmente se incorporarán a Oportunidades.

resultado de haber triplicado el monto de la transferencia monetaria entre el año 2000 y el 2012, articulando la ayuda con los apoyos educativos, la atención de salud a todos los miembros de la familia y apoyos a la nutrición.

Asimismo, según datos del BM recopilados a propósito de mantener el apoyo económico al programa (el mismo que representa el 13% del total de la inversión gubernamental), con un presupuesto para el año 2012 de 4 641 millones de dólares (0,4% del PIB), el PDHO cubría a 24,36 millones de beneficiarios (95,8% de los beneficiarios titulares mujeres, 68% en zonas rurales), habiendo extendido considerablemente los apoyos -vinculados todos a la salud- en los últimos seis años. El valor promedio de la transferencia mensual era de 130 dólares. De igual manera, el impacto de retirar el PDHO se reflejaría en un aumento del 3,4% de la población bajo la línea de bienestar mínimo y el coeficiente de Gini aumentaría de 0,48 a 0,50 a nivel nacional.

Finalmente, al analizar el impacto de la transferencia en el consumo, comparando data de los años 2003 y 2004, se encontró evidencia de que la ayuda económica sí aumenta la inversión en alimentos, y que esto es debido a dos razones, la primera hace referencia a la amplitud de la categoría en sí (perecibles y no perecibles) y la mejora en la calidad de los productos. La segunda -una tesis ampliamente probada- es que siendo la madre de familia quien recibe el dinero, es ella quien controla el presupuesto y -por ende- su inversión (Angelucci, Attanasio y Di Maro 2011).

Sin embargo, pese a todos estos logros, en septiembre del 2014 el presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, anunció -luego de 12 años de funcionamiento- el fin de Oportunidades y el inicio de Prospera. “Los logros de este programa han sido reconocidos internacionalmente, pero sus limitaciones son cada día más evidentes. Este año se invierten más de 73 000 millones de pesos en él (pero), la proporción de mexicanos en pobreza es prácticamente la misma desde hace tres décadas” (CNN 2014). De igual manera, el presidente mexicano aclaró que la nueva orientación centra más su atención en la fase de egreso del programa pues -a través de una serie de iniciativas- se potencializa la incorporación de las familias a la vida productiva. Aclaró también que no se retirará ningún beneficio a los receptores actuales. Más aún, los jóvenes podrán tener acceso a becas tanto para estudios universitarios como para técnicos superiores.

Un aspecto importante a resaltar son las consecuencias electorales de los PTC mexicanos en el corto plazo. El consenso general emergente (De La O 2013; Díaz-Cayeros, Magaloni, y Estevez 2009, citados en Zucco Junior 2013) es que los PTC aumentan el desempeño electoral de los candidatos. Así, por ejemplo, De La O identifica

una relación directa entre el año de implementación de Progresá y el grado de respaldo electoral al oficialista PRI, siendo este mayor en aquellas localidades en donde el PTC inició más tempranamente.

### **4.3. Brasil: Programa Bolsa Familia**

Brasil, que ostenta aún el título de país más desigual de la región, tuvo que emprender en políticas públicas de corte social que paliaran en alguna medida la gran desigualdad en la redistribución de la riqueza.

A lo largo de los años 1980 y 1990, a medida que se consolidó una mayor estabilidad macroeconómica, dos aspectos claves generaron una atención creciente en las políticas sociales: un gasto social ineficiente e inefectivo, y la persistente y elevada incidencia de la pobreza y la desigualdad. En ese contexto, la proliferación de PTC a nivel municipal, y la atención de la opinión pública y política sobre los problemas anteriormente mencionados, motivaron desde el gobierno federal, el surgimiento de varios programas nacionales de transferencias como respuesta de política pública (Vargas 2014, 5).

Frente al fracaso de los sistemas de protección y seguridad social tradicionales, que no pudieron hacer frente a los altos niveles de pobreza y desigualdad, la Constitución Federal de 1988 otorgó al Estado el liderazgo en la lucha contra la pobreza en la figura de dos mandatos: (i) el paso hacia la asistencia social no contributiva para las personas en condición de pobreza y (ii) la introducción de componentes universales (pensiones sociales) conjuntamente con programas focalizados (Vargas 2014). Sin embargo, la demora estatal en estructurar una única iniciativa dio paso a que en los años noventa proliferaran los PTC a nivel municipal. Programas que una década después, en 2003, se unificarían en uno solo bajo el nombre de Bolsa Familia. La pertinencia de referirse a este programa radica en su antigüedad, expansión y cobertura, puesto que se trata del programa con mayor número de beneficiarios de la región.

Bolsa Familia comenzó en octubre de 2003 y en 2004 quedó regulado e institucionalizado formalmente mediante la promulgación de la Ley N° 10.836 (Presidencia da República do Brasil, 2004). La creación y promulgación de la ley de Bolsa Familia cumplía una promesa de la campaña presidencial de Lula da Silva, quien reemplazó una serie de programas de transferencias condicionadas que operaban simultáneamente y que tenían poblaciones objetivo similares, pero con distintos beneficios (Britto y Veras Soares, 2011) (Vargas 2014, 10).

El Programa Bolsa Familia (en adelante PBF) inicia en el 2004 como una transferencia económica de carácter básico de 36 dólares mensuales, entregada a las familias que, por tener ingresos mensuales per cápita inferiores a los 30 dólares, están considerados en una situación de pobreza extrema. A este monto se adicionan entregas económicas según la composición del hogar, pudiendo alcanzar hasta 120 dólares mensuales. El BFP sigue evolucionado -acota Zucco Jr. (2013)- aunque ya en el 2005 había configurado sus características actuales, siendo el componente principal de la iniciativa *Cero Hambre*, un programa paraguas. Actualmente, el programa contempla cinco componentes que varían tanto en sus beneficiarios como en el monto otorgado y las condicionalidades (Ver Anexo 2 y Cuadro 2). Con una inversión inicial de 1 296 336 765 de dólares (0,2% del PIB) y una cobertura de 6 571 839 hogares (28 916 092 personas), el PBF ha experimentado un crecimiento considerable (114%), pues para el año 2013 su cobertura se extiende a 14 086 199 hogares (57 753 416 personas), al igual que su inversión que alcanza 10 211 799,050 de dólares (0,47% de PIB) (Ver Anexo 1 y Gráfico 5).

Habiendo sido su propósito inicial como programa mensual de transferencias suplir las deficiencias burocráticas y de control de iniciativas anteriores como el Programa de Ingreso Mínimo Garantizado (1998), Bolsa Escola (2001), Auxilio Gas (2002), Bolsa Alimentação (2003) y Cartao Alimentação (2003), Bolsa Familia fue desde su instauración el centro de críticas y cuestionamientos, tanto en su diseño como en su implementación. Desde sus inicios se identifican tres momentos importantes (Vargas 2014, 12):

- (i) En el año 2005 se superan las dificultades, dando paso a la institucionalización del programa como resultado de la disposición política de los diferentes actores. Se destacan dos hechos trascendentes: (i) no siendo el 2005 un año electoral el clientelismo no tuvo mayor influencia en la toma de las decisiones en ese entonces, y (ii) la implementación del Índice de Administración Descentralizada, que otorga participación y transfiere responsabilidades a los gobiernos locales, permitiendo expandir el programa significativamente, tanto en el número de beneficiarios cuanto en su área de cobertura.
- (ii) Entre los años 2007 y 2008, procurando dar respuesta a nuevos cuestionamientos (sobre todo de inclusión), el diseño del programa se modifica una vez más con la creación del Bono Adolescente. Asimismo, el debate se extiende a los sistemas de

egreso y graduación, con las respectivas discusiones acerca de la inclusión laboral, así como del acceso a los servicios de protección social.

- (iii) Finalmente, al terminar la gestión del presidente Lula (2010-2011), el programa se somete a nuevos ajustes, y mediante la implementación del Cadastro Único para Programas Sociais Do Governo Federal (CadÚnico)<sup>23</sup> se amplía la cobertura, permitiendo el ingreso al programa de 1,6 millones de nuevas familias. De igual forma, se consolida el objetivo principal del programa que, contrario a lo que podría suponerse, no privilegia la acumulación del capital humano, sino que prioriza el apoyo a la familia, facilitando su acceso a la oferta pública de servicios sociales, de manera particular a los de educación y salud.

Con respecto a los recursos, cabe aclarar que si bien en su fase inicial el programa estuvo financiado tanto por el Banco Mundial cuanto por el Gobierno Federal, desde hace algunos años sus costes son cubiertos totalmente por el Tesoro Nacional. Decisión que, como sostiene Vargas (2014), se explica en la medida en que el Programa, estructurado e institucionalizado de una manera fiscalmente responsable y con una inversión poco significativa (0,33% del PIB), ha probado su eficacia y rentabilidad, permitiendo a más de mostrar un impacto positivo en la reducción de la pobreza, ampliar su cobertura de un 9% en 2003 a un 28,9% en 2013. Es importante mencionar también que el Gobierno Federal se ha visto en la necesidad de entregar subsidios a las municipalidades para cubrir los costos administrativos de la administración del PBF. Para ello fue necesario diseñar el Índice de Gestión Descentralizada (IGD) a través del cual se entregan las asignaciones económicas a los municipios una vez evaluada su capacidad de administración de los recursos (Cecchini y Madariaga 2011, 85).

Por otro lado, frente a las críticas de clientelismo, si bien la consolidación del programa tuvo lugar en el 2005, como ya se mencionó, un año libre de elecciones; sin embargo, la evidencia muestra que el gobierno federal, al ser quien entrega directamente la ayuda económica, fácilmente se lleva los réditos de los beneficios de los PTC, promoviendo el programa con fines electorales (Niedzwiecki 2015; Vargas 2014; Zucco Junior 2013).

En corroboración a esto, en un estudio de panel realizado en el 2010 se encuentra que, según se acerca la fecha de las elecciones, el gobierno gana responsabilidad por el

---

<sup>23</sup> La implementación del CadÚnico supuso la colaboración y vinculación tanto estatal como municipal con el propósito de integrar los registros nacionales y locales.

programa (76% inicio del estudio, 84% elección) (Niedzwiecki 2015). Más aún, el cambio de nombre del programa responde también a una estrategia electoral. “La importancia de los PTC en los resultados electorales explica también por qué el ex presidente Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva cambió el nombre del programa insignia de su predecesor (Bolsa Escola) a Bolsa Familia. Este cambio de nombre facilitó llevarse los réditos” (Melo 2008, citado en Niedzwiecki 2015, 12).

#### **4.3.1. Logros del Programa Bolsa Familia**

Con respecto a los logros del programa como tal, el impacto positivo del mismo ha sido corroborado por varias investigaciones (Cecchini, Leiva, y otros 2009; Standing 2007). Si en algún momento se pensó que podría tener un efecto negativo en el ámbito laboral, produciendo lo que se conoce como efecto “pereza”, la evidencia ha demostrado la invalidez de esta aseveración.

Al contrario, como lo demuestran los estudios de varios investigadores, el Programa Bolsa Familia ha contribuido a mantener el dinamismo económico en el país, por sus efectos multiplicadores sobre el consumo de alimentos y bienes duraderos que las transferencias monetarias han creado en los segmentos anteriormente excluidos del mercado de consumo nacional (Jannuzzi, Bichir y Ritzi 2012, 8)

También los efectos del PBF en la educación han sido analizados, tanto desde su relación con el rendimiento escolar, así como de la asistencia y progresión familiar, por Glewwe y Kassouf (2012) y Helfand y Souza (2010), respectivamente, encontrándose en ambos casos mejores índices de desempeño entre los beneficiarios del programa en relación con los no beneficiarios.

Finalmente, en una investigación de mayor alcance utilizando dos grupos, uno de control conformado por familias no beneficiarias del Programa Bolsa Familia y uno de tratamiento conformado por familias beneficiarias, Nogueira (2014) evalúa, a más de la inversión en educación, la inversión en salud e higiene, así como los efectos de la ayuda en los recursos y, por ende, en el consumo de las familias, teniendo en cuenta tanto el ingreso per cápita como el neto, y concluye que:

Al utilizar el ingreso neto per cápita como variable explicativa se observaron los efectos del beneficio y de la redistribución presupuestaria en los gastos familiares de consumo. El uso del ingreso neto como control permite que el efecto medio del tratamiento en los tratados capte tanto el efecto del incremento del ingreso como el eventual efecto del hecho

de ser beneficiario en la redistribución de los recursos presupuestarios de la familia (2014, 16).

La investigación corrobora el impacto positivo de la transferencia en los campos de la educación (sobre todo en aquellas familias en las que la mujer funge como jefe de hogar) y la salud, a la vez que evidencia el incremento en el consumo de alimentos de bienes prioritarios como aves, legumbres, cereales, por citar algunos. Cumpliendo satisfactoriamente con el objetivo básico del programa, a saber, combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional de las familias que viven en situación de pobreza y pobreza extrema (Nogueira 2014, 16).

Sin embargo, la atribución de responsabilidad de Niedzwiecki (2015) establece una relación efectiva entre la implementación del Programa Bolsa Familia y los réditos electorales. Como menciona la autora, los resultados de una encuesta aplicada en el 2010 a 2 669 personas en edad de votar muestran que la mayoría de los encuestados (el 76%) hacen responsable al gobierno federal por los logros del programa. Así también, Niedzwiecki encuentra evidencia de que en los estados de oposición se bloquean las iniciativas federales, dando paso a la implementación de programas estatales, con la respectiva atribución de responsabilidad.

Esto también concuerda con el argumento de Zucco Junior (2013) sobre las consecuencias y réditos electorales de los PTC. Al dar seguimiento al comportamiento electoral en las elecciones presidenciales de Brasil en el período comprendido entre los años 2002 y 2010, Zucco Junior muestra que toda la evidencia apunta a que efectivamente el PBF ha tenido un efecto positivo sobre el éxito del candidato oficialista en las tres últimas elecciones presidenciales. El estudio encuentra también que los PTC no generan ningún tipo de impacto positivo a nivel de partidos políticos, pues se trata más de una relación directa entre el candidato y los electores.

## **5. Los programas de transferencias condicionadas en Ecuador**

Con estos antecedentes, se aborda a continuación la problemática de las transferencias monetarias condicionadas en Ecuador, en la figura del Bono de Desarrollo Humano. Una iniciativa que difiere del PDHO y PBF tanto en la decisión política que llevó a adoptar este tipo de programas, y no fortalecer o reconstruir los sistemas de protección social existentes, como en la construcción de nuevas instituciones que han

permitido llevar a cabo estos PTC. Dos aspectos primordiales del proceso de construcción que guardan estrecha relación con el éxito atribuido a los programas.

En Ecuador, en el período comprendido entre los años 2006 y 2014 la pobreza de consumo (Cuadro 6) muestra descensos de manera constante, al igual que la desigualdad o Coeficiente de GINI de consumo (Cuadro 7), que, habiendo aumentado de manera persistente desde finales de la década registra una reducción de 4,8 puntos en el año 2006. Si bien estos logros se deben a la coyuntura política, económica y social del país en el período en cuestión, es importante desatacar el aporte del fortalecimiento de los sistemas inclusivos de protección social, pues como sostienen Haggard y Kaufman (2008), la ampliación en la cobertura de la protección social no contributiva también jugó un papel trascendental en las experiencias exitosas de desarrollo en el Este asiático en la segunda mitad del siglo pasado.

Cuadro 6

**Avances en la reducción de la pobreza de consumo (2006-2014) (en porcentajes)**

<b>Año</b>	<b>Nacional</b>	<b>Rural</b>	<b>Urbano</b>
2006	38,3	61,5	24,9
2014	25,8	47,3	15,5
	12,5	14,2	9,4

Fuente: INEC 2015

Elaboración: Propia

Cuadro 7

**Avances en la reducción de la pobreza de consumo (2006-2014) (en porcentajes)**

<b>Año</b>	<b>Índice GINI</b>
1998	0,443
2006	0,455 +1,2
2014	0,408 -4,7

Fuente: INEC 2015

Elaboración: Propia

A estos sistemas de inclusión social definidos por las Naciones Unidas como: “El conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (Cecchini y Martínez 2011, 104), se les incorpora -explican Carranza y Cisneros (2014)- un enfoque de derechos que plasmado en la figura de los PTC garantizarían, a más de un ingreso mínimo mensual, el derecho al



acceso a los servicios de educación y salud de los hijos e hijas de los beneficiarios del programa que, si bien no mostrarían efectos a corto plazo, romperían en el mediano y largo plazo el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Como se mencionó en el capítulo anterior, los sistemas de protección social ecuatorianos, limitados durante la mayor parte del siglo anterior a la asistencia contributiva, amplían a partir del año 2007 sustancial y constantemente su cobertura y valor, pues mientras en el período comprendido entre los años 1997 y 2005 fueron promovidos como una iniciativa de protección frente a situaciones de emergencia (crisis económica), a partir del año 2007 crecerían preclaramente en procura de brindar asistencia y acceso a la promoción. A continuación, se presenta una revisión cronológica del surgimiento y consolidación de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, por constituir la herramienta más importante dentro de la protección social ecuatoriana, para posteriormente compararlas con iniciativas semejantes implementadas en Brasil y México.

### **5.1. El bono solidario**

A finales de la década de los años noventa componentes como la caída del precio del petróleo, la expansión de la deuda pública y factores climatológicos como el Fenómeno del Niño enfrentaron a Ecuador con la mayor crisis económica de su historia, situación que se vio reflejada en el aumento de los índices de pobreza. La renegociación de la deuda pública exigió -bajo los requerimientos del Fondo Monetario Internacional- del entonces presidente Jamil Mahuad Witt la implementación de una serie de medidas de ajuste económico y reducción del gasto y la inversión social, entre las que se incluyó la devaluación del sucre (con la consecuente y constante pérdida de poder adquisitivo) y la eliminación del subsidio al gas, medidas ambas con un fuerte impacto sobre la población más vulnerable, lo que arrojó como resultado un considerable aumento de la pobreza en el país. A más de estas medidas, las exigencias de contraer el tamaño del Estado tuvieron una severa repercusión sobre el sistema de protección social.

Para Eduardo Kingman (1999) la política neoliberal, al centrar su preocupación en el crecimiento financiero, tiende a desatender el desarrollo social. Desde esta perspectiva, las políticas de ajuste no guardan relación aparente con la pobreza, y cualquier indicio de mejoramiento social, es una consecuencia del crecimiento económico.

No obstante, tanto el Banco Mundial como el FMI plantean actualmente políticas compensatorias y llaman la atención a sus seguidores locales por no tenerlas en cuenta. Se trata de una suerte de paradigma global por el cual a la vez que se destruye se siente nostalgia o mala conciencia por lo que se destruye -las comunidades indígenas, los pobres, la naturaleza, las culturas (1999, 10).

Para el autor, la implementación del Bono Solidario, más conocido como *el bono de la pobreza*, fue algo aleatorio que lejos de perseguir el desarrollo social dio respuesta a políticas globales de las IFI, a manera de una compensación muy próxima a la caridad.

En octubre de 1998, Nathalie Cely tenía 32 años y trabajaba a contrarreloj para estructurar el bono solidario. El sitio: una pequeña oficina en el tercer piso del ex Conam, en el edificio Corporación Financiera Nacional, en pleno centro económico de Quito. Lo hizo con un equipo de tres técnicos ecuatorianos y econométristas chilenos. Ellos delinearon el subsidio de 50 000 y 100 000 sucres (US \$ 7,8 y 15,4 de esa época) que permitiría que el 40% de la población más pobre enfrentara el impacto de la eliminación del subsidio al gas, el diésel y a la energía eléctrica (El Comercio 2011).

Inicialmente la administración y gestión del programa estuvieron a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Mas por su estructura de carácter plano, la ausencia de condicionalidades y, sobre todo, debido a la premura de tiempo, puesto que su implementación a nivel nacional tomó sólo dos meses, su propósito fue esencialmente redistributivo y asistencialista, sin considerar la lucha contra la pobreza estructural e intergeneracional. Por ende, tampoco hubo intención de impulsar el desarrollo humano. “La creación del Bono responde a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas y efectivas para la población de bajos ingresos, frente a la política de ajuste fiscal de eliminación de subsidios de combustibles y electricidad, que tradicionalmente ha sido en el país causa de una alta conflictividad social” (Armas 2005, 20). Con los niveles de aceptación de la gestión del presidente Mahuad Witt por debajo del 10% surge -de la noche a la mañana- la creación del Bono Solidario, un programa de asistencia social que mediante una transferencia monetaria busca compensar a la población pobre, los más afectados por la crisis macroeconómica.

De esta manera, en Ecuador el inicio de la implementación de transferencias monetarias como estrategia para combatir la pobreza en la figura de un subsidio monetario directo tuvo lugar en la administración de Mahuad Witt, a fines del año 1998, con la

creación del Bono Solidario<sup>24</sup>. Este programa brindó ayuda económica hasta el 2003 a aproximadamente 1 300 000 beneficiarios en situación de pobreza (45% de los hogares ecuatorianos). La transferencia -en sucres- inicialmente beneficiaba a dos grupos: 15,10 dólares para las madres y 7,60 dólares para las personas de la tercera edad, ambos con ingresos familiares inferiores a los 40 dólares. Las madres debían tener cuando menos un hijo o hija menor de 18 años, su ingreso mensual no podía superar los 40 dólares, y ni ellas o sus cónyuges podían percibir un salario fijo, ni estar afiliados al IESS. A mediados de 1999 se incorporó un tercer grupo: personas -entre 18 y 65 años- con un grado de discapacidad, de por lo menos el 70%.

Cuadro 8

**Bono solidario: composición de los beneficiarios**

<b>Tipo de beneficiario</b>	<b>Porcentaje</b>
Madres: con hijos menores a 18 años, sin afiliación al IESS ni trabajo fijo y con ingresos inferiores al millón de sucres.	81,85
Adultos mayores: mayores a 65 años, sin afiliación al IESS y con ingresos inferiores al millón de sucres.	18
Discapacitados: con un 70% de discapacidad.	0,15

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social 1999

Elaboración: Propia

“En principio, el bono se basa en declaraciones de pobreza que hacen los interesados y en el conocimiento del medio que supuestamente tienen los párrocos. Esto permite ubicar a los verdaderos pobres y diferenciarlos de los falsos” (Kingman 1999, 10). Una de las grandes deficiencias del programa fue el sistema de inclusión, el mismo que consistió en un proceso de auto-focalización de las madres en las iglesias, convocado a través de los medios de comunicación, iniciativa que excluyó -por falta de acceso a la información- a las zonas rurales. “Es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa. La población beneficiaria tiene nombre y apellido en gran medida por acción del mismo aplicante, que se verifica luego por el cuerpo técnico-administrativo del programa” (Broderosohn 1999, citado en Almeida 2009). Sin embargo, en un análisis realizado en el año 2003 -acotan Martínez y Rosero- la auto-

<sup>24</sup> Decreto ejecutivo no. 129, publicado en el suplemento del Registro Oficial no. 29 de 18 de septiembre de 1998.

focalización, que -si bien fue progresiva- dio lugar a la sub- cobertura de la población pobre, con la consecuente filtración de un 42% de la ayuda hacia la población no pobre.

Es importante señalar que en términos de eficiencia y dado que su estructuración no contemplaba un sistema de reajuste, la transferencia perdió de manera continua -a pesar de los múltiples incrementos- capacidad adquisitiva frente a la devaluación de la moneda. Esto, por lo menos hasta el 2000, en que se produjo la dolarización: “Al momento de la transformación del Bono las madres recibían US\$ 11,50 mensuales, en tanto que las y los ancianos y las personas con limitaciones físicas recibían US\$ 7, es decir, un 24% y un 8% menos que al inicio del programa respectivamente” (Martínez y Rosero 2007, 4).

Con respecto a los actores involucrados, tratándose de una iniciativa que respondía más a la imperiosa necesidad de cumplir con las exigencias de las entidades crediticias extranjeras de proveer a los pobres con un ingreso mínimo inmediato como táctica para disminuir el malestar social, que a una planificada estrategia de desarrollo, no contó -a más de la colaboración estratégica de la Iglesia- con ningún otro tipo de actores participantes, a diferencia del PDHO y el PBF, en los que la participación de los gobiernos estatales y municipales ha contribuido -como ya se mencionó- al éxito de ambas iniciativas.

Más aún, puesto que fueron las autoridades centrales quienes implementaron la medida, el tema fue más político que técnico, cerrando a otros actores toda alternativa de debate y participación pues, como acota Armas, tanto la población en general como las organizaciones de la sociedad civil y gubernamentales fueron excluidas del proceso. Pese a sus limitaciones y falencias, el programa se consolidó como la herramienta de gasto social del Estado (con una inversión del 11%), superada solo por el gasto en educación, transformándose así en una medida compensatoria en la crisis económica de 1999-2000 que -al afectar a la mayoría más vulnerable- disminuyó tanto el poder adquisitivo de los salarios como la oferta laboral, dos de los factores de mayor incidencia en la pobreza (Lustig 2012; Repetto 2010).

En los orígenes del Bono Solidario se puede encontrar un ejemplo concreto del menor peso específico que mantiene la institucionalidad social frente a la económica en la definición de prioridades de la política social, en el marco de los procesos de reforma del Estado en el Ecuador y en América Latina. Quienes diseñan e implementan inicialmente este Programa en el país son el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional de Modernización. Los orígenes del Bono Solidario no se encuentran por tanto en el marco de la institucionalidad social (Armas 2005, 20).

Finalmente, es importante destacar dos aspectos: El primero, el carácter benéfico/caritativo del que se revistió el programa a consecuencia de haber realizado -por la premura de tiempo- el proceso de inscripción de beneficiarios en las iglesias católicas y evangélicas, mediante una declaración juramentada, a manera de una auto confesión (Kingman 1999). Y, el segundo, la evidencia del surgimiento de comportamientos no deseados, propios de la falta de articulación de las diferentes instancias del programa que, por ejemplo, generaron que frente a la imposibilidad de los beneficiarios (sobre todo en las áreas rurales) de llegar a los puntos de pago designados, se vieran forzados a recurrir a terceras personas, quienes, contra el pago de una comisión, acudían a los bancos en representación de los beneficiarios a cobrar la asignación mensual.

En conclusión, el bono solidario, que si bien marca el inicio de la aplicación de los PTC en Ecuador, no puede ser considerado como tal puesto que -como ya se mencionó- la condicionalidad es una característica *sine qua non* de esta herramienta, y frente a su ausencia, la transferencia supuso tan solo un paliativo a la crisis económica, sin haber pretendido nunca impulsar:

1. El desarrollo del capital humano como estrategia para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza.
2. El desarrollo del capital social al articularse con otros programas.
3. El involucramiento activo y bien informado de los beneficiarios, la comunidad en general y otro tipo de actores.

Y es esta ausencia de condicionalidades, a más de la premura en su aplicación, las circunstancias que explican que su diseño no contemplara procesos de evaluación de impactos, puesto que sus efectos eran inmediatistas, tanto con miras a apaciguar la caída de popularidad del régimen que nada hizo por reforzar el precario sistema de protección social ecuatoriano, como para dar cumplimiento a las políticas globales de las IFI (BM, FMI) que, como sostiene Kingman (1999), a la vez que exigían la optimización de los recursos estatales, recomendaban la entrega de bonos a la población más pobre, sin preocuparse por apuntar a las raíces del problema.

A pesar de ello, el Bono Solidario sí sentó las bases para la implementación de la Protección Social no contributiva en Ecuador. Más aún, habiendo los PTC evidenciado, desde su inicio, una alta capacidad de ajustarse en procura siempre de lograr mayor eficiencia, en el 2000 el Bono Solidario se “independiza” del Ministerio de Economía y Finanzas y pasa a ser administrado y gestionado en el Ministerio de Bienestar Social, como parte del Programa de Protección Social, con el propósito de superar sus

deficiencias, tanto en el ámbito de la focalización cuanto en el de las condicionalidades. Sin embargo, la incapacidad de involucrar a otros actores a más de los gubernamentales será, como se verá más adelante, una debilidad constante de este instrumento asistencial.

## **5.2. El Bono de Desarrollo Humano**

El bono de desarrollo no es un instrumento que nació acabado, su diseño más bien responde a las varias etapas por las que ha atravesado.

### **5.2.1. Primera etapa (2003-2006)**

El bono, que es así como conoce la población a esta transferencia, es la columna vertebral del sistema de protección social en el país.

Fue diseñado como una medida de compensación social otorgada por el Estado ante la eventual reducción y eliminación de los subsidios generalizados energéticos [...]. En su espíritu inicial, se constituyó como un subsidio directo que tenía el objeto de proteger el consumo mínimo de las personas pobres del país que se verían afectadas por esta eliminación de subsidios. Posteriormente, y dada la crisis económica-política que afectó al país entre 1999-2000, se constituyó como la principal herramienta del gasto social del país para combatir los efectos de la crisis y proteger a la población más vulnerable (Martínez y Rosero 2007, 3).

En enero de 2003 asume la presidencia el coronel Lucio Gutiérrez Borbúa, quien ya con una economía estabilizada y dada la amplísima cobertura del programa, decide, en el marco de la denominada Agenda de Desarrollo Humano, en el mes de mayo del mismo año crear -mediante el Decreto Ejecutivo n.º 347-A, de 25 de abril-<sup>25</sup> el Bono de Desarrollo Humano, previa la fusión del Bono Solidario con el programa de Beca Escolar,<sup>26</sup> y dotar al programa de condicionalidades para que no solo ayude en el corto plazo a combatir la pobreza coyuntural, garantizando a los beneficiarios y sus familias un nivel de consumo mínimo, sino que -a través de las condicionalidades de salud y

---

<sup>25</sup> DECRETO EJECUTIVO No. 347-A DE 25 DE ABRIL DEL 2003, PUBLICADO EN EL REGISTRO OFICIAL No. 76 DE 7 DE MAYO DEL 2003, mediante el cual se cambia el Programa Bono Solidario por Programa Bono de Desarrollo Humano – BDH, que consiste en la entrega de un subsidio monetario condicionado al cumplimiento de requisitos que establezca el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social.

<sup>26</sup> El programa Beca Escolar es un bono de US\$ 5 que se crea en el año 2000 con el propósito de impulsar la escolaridad de niños o niñas entre 6 a 15 años de familias pobres. Con una inversión anual del 0,05 del PIB tuvo una cobertura limitada de 33 mil niños. Podría considerarse como la primera iniciativa de transferencia monetaria condicionada.

escolaridad- tenga en el mediano y largo plazo, un impacto sobre la pobreza estructural al mejorar las condiciones de vida de las familias receptoras como resultado de:

- Disminuir los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades inmune prevenibles en los niños y niñas de hasta cinco años (mínimo dos controles de salud anuales).
- Promover e impulsar la educación y asistencia regular a clases (90% mínimo de asistencia anual), así como reducir el trabajo infantil de los niños y niñas entre cinco y 16 años.
- Brindar cuidado y amparo a los ancianos y personas con limitaciones físicas.

En el marco de una coyuntura política, económica y social diferente a la que enfrentara su antecesor, el gobierno del coronel Gutiérrez implementa una nueva propuesta más ambiciosa, evidencia de su preocupación por expandir el sistema de protección social no contributivo, para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. Esta propuesta se estructuraría alrededor de tres ejes:

i) Refocalización del Bono a través del Sistema de Selección de Beneficiarios SELBEN, un sistema de focalización individual de beneficiarias y beneficiarios que determina a través de un índice compuesto los hogares con la menor capacidad de generación de ingresos (proxy-means test), ii) Implementar una condicionalidad de la transferencia ante el comportamiento de las familias en educación y salud de sus niñas y niños, iii) Diseñar e implementar una evaluación de impacto al programa (Martínez y Rosero 2007, 6).

De igual manera, con respecto al sistema de inclusión y al cumplimiento de las condicionalidades, estos se plantearon así:

Se restringió el Bono a las familias ubicadas en los dos primeros quintiles más pobres según el índice SELBEN, así como a las familias cuyos jefes, jefas o cónyuges tenían 65 años o más o tenían limitaciones físicas y que se ubicaban también en los dos primeros quintiles de SELBEN. Por otro lado, se aplicó la condicionalidad a las familias con niñas o niños menores de 16 años, la misma que comprende dos tipos de condicionamientos. Primero, si el hogar tenía niñas o niños menores de 6 años, se condicionaba la transferencia a que el niño o niña acudiera a controles de salud al menos dos veces al año. Segundo, si el hogar tenía un niño o niña entre 6 a 15 años, se condicionaba la transferencia a que las niñas y niños estuvieran matriculados en la escuela o colegio y que asistan por lo menos el 90% de los días de clases (Martínez y Rosero 2007, 6-7).

A diferencia del Bono Solidario, el BDH supuso, por mencionar algunas modificaciones, mejoras en las campañas de comunicación y en el sistema de inclusión

(con el apoyo del índice SELBEN<sup>27</sup>), restringiendo el acceso de personas que no estuvieran en los dos primeros quintiles más pobres. No obstante, la incorporación de las condicionalidades fue, sin lugar a dudas, la mayor diferencia entre los dos programas. No obstante, al igual que su predecesor, el BDH en su primera versión tampoco estuvo articulado con otras iniciativas tales como charlas sobre nutrición, educación sexual y control de la natalidad, entrega de suplementos alimentarios, etc., que permitieran potencializar sus efectos, evitando comportamientos no deseados. Asimismo, siguiendo nuevamente a Martínez y Rosero (2007), se evidenciaron algunos problemas operacionales y de inestabilidad en el equipo técnico del programa, los que comprometieron la implementación efectiva de sus condicionalidades.

Cabe acotar también que la administración del coronel Gutiérrez enfrentó, en repetidas ocasiones, críticas alusivas a prácticas clientelares, provenientes tanto de investigaciones periodísticas como de organizaciones de la sociedad civil e investigadores sociales que alertaban sobre el mal uso de bienes públicos. Pese a ello, al realizar entrevistas a diferentes beneficiarios, no se encontró evidencia concreta de prácticas clientelares (Almeida 2009). Sin embargo, en repetidas ocasiones se utilizaron la tarima y las concentraciones masivas como herramienta de comunicación para convocar al registro de beneficiarios y anunciar futuros incrementos de la ayuda, ofrecimientos que nunca fueron concretados.

En lo que respecta a la responsabilidad, tanto en la recepción como en la administración de la transferencia, esta conservó la dinámica inicial, recayendo sobre la madre de familia, situación que será analizada con mayor detalle cuando se pase revisión a la segunda etapa del programa. En cuanto al cobro de la transferencia, su logística no presentó modificación alguna, manteniendo a la Red Bancaria Nacional (BANRED) y al Banco de Fomento como puntos de pago. Finalmente, es importante acotar que en el mes de septiembre de 2006 se creó como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano, la Pensión Asistencial<sup>28</sup> para personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza. De esta manera, y teniendo siempre como requisito indispensable pertenecer a los quintiles 1 y 2 de pobreza, el Programa quedó estructurado de la siguiente manera:

---

<sup>27</sup> SELBEN: Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales, fue definido como catastro de información individualizada por familias en junio del 2003 mediante decreto N° 535 publicado en el Registro Oficial 114.

<sup>28</sup> Decreto Ejecutivo N° 1824 del 01 de septiembre del 2006.



- Las familias: transferencia de tipo plana, entregada mensualmente al representante (madre generalmente), con corresponsabilidad en las áreas de educación y salud.
- Pensiones asistenciales:
  - Adultos mayores: transferencia de tipo individual para personas mayores a 65 años, sin ningún tipo de corresponsabilidad.
  - Discapacitados: transferencia de tipo individual para personas que -previa la presentación del carné del CONADIS- demuestren un grado de discapacidad igual o mayor al 40%.

### **5.2.2. Segunda etapa (2007-2012)**

La asistencia social en el Ecuador hasta 2007 puede considerarse como fragmentada, debido fundamentalmente a las características del quehacer político ecuatoriano.

A nivel de las acciones no contributivas el eje central es el BDH implementado por el Programa de Protección Social (PPS) del MIES. Por medio de una transferencia monetaria este programa busca garantizar un nivel mínimo de consumo a los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y actualmente está condicionado a acciones en la salud y la educación de niños y niñas. De esta manera se pretende cubrir la pobreza coyuntural del hogar, asegurando un piso mínimo de consumo y protección social deteniéndose la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades en las nuevas generaciones (Carranza y Cisneros 2014, 36).

No es posible hablar de una sola definición, ni mucho menos de un solo enfoque de protección social pues, como se mencionó ya, la protección social es algo que evoluciona y reacciona según las circunstancias político-sociales de cada época. Atrás quedaron los tiempos de la caridad, la filantropía y el asistencialismo, para dar paso a su entendimiento actual como protección y garantía de los derechos sociales. El BDH no puede entenderse -dentro del contexto regional- como una iniciativa aislada del gobierno ecuatoriano y su ideología, puesto que aun cuando no se pueda hablar de procesos estrictamente homogéneos en los distintos países, sí es posible identificar, desde inicios del siglo XIX hasta llegar al siglo XX, momentos históricos comunes en la protección social latinoamericana.

Según el paradigma de la competitividad sistémica (Cecchini y Martínez 2011, 28), el enfoque actual de la política social dirige sus esfuerzos hacia:

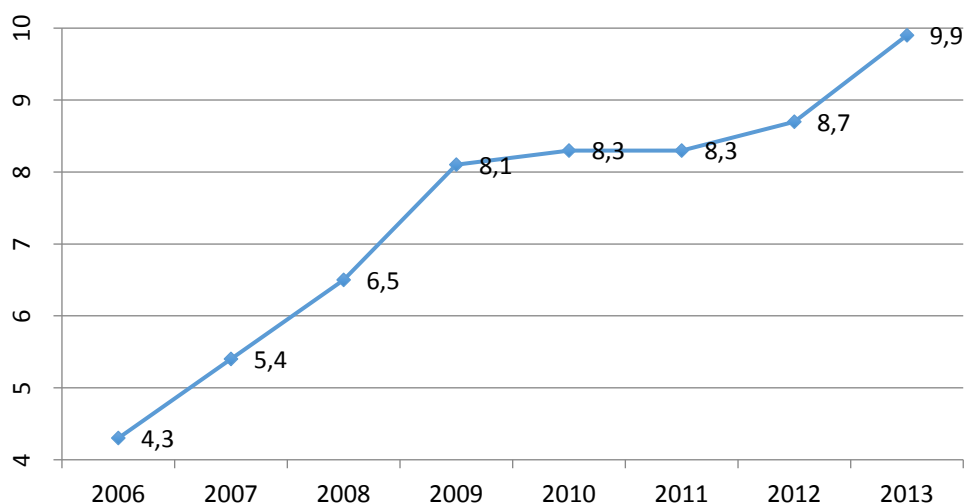
- Asistencia: ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

- Estado subsidiario-promotor.
- Protección como asistencia y acceso a la promoción.
- Sistemas de protección sobre mínimos incrementales.
- Estado garante.
- Protección como garantía ciudadana.

Desde su inicio la gestión del presidente Correa Delgado estuvo ampliamente respaldada por la Constitución del 2008, que al crear el marco legal idóneo<sup>29</sup> permitió al Ejecutivo recobrar funciones perdidas en las dos últimas décadas del siglo anterior, a la vez que le otorgó nuevas competencias. Todas ellas se encuentran plasmadas en los diferentes planes nacionales de desarrollo (2007-2010 y 2013-2017), y de manera específica en la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP, 2013). En esta se opta por concebir a la protección como asistencia y acceso a la promoción. La nueva visión focaliza su atención en los pobres a través de iniciativas de carácter no contributivo. Se muestra una mayor capacidad de inversión, intervención y participación del Estado en el desarrollo económico y social, evidenciándose un aumento progresivo en la inversión social, del 4,3% del PIB en 2006, al 9,9% en 2013 (Gráfico 4).

Gráfico 4

#### Ejecución de la inversión social como porcentaje del PIB



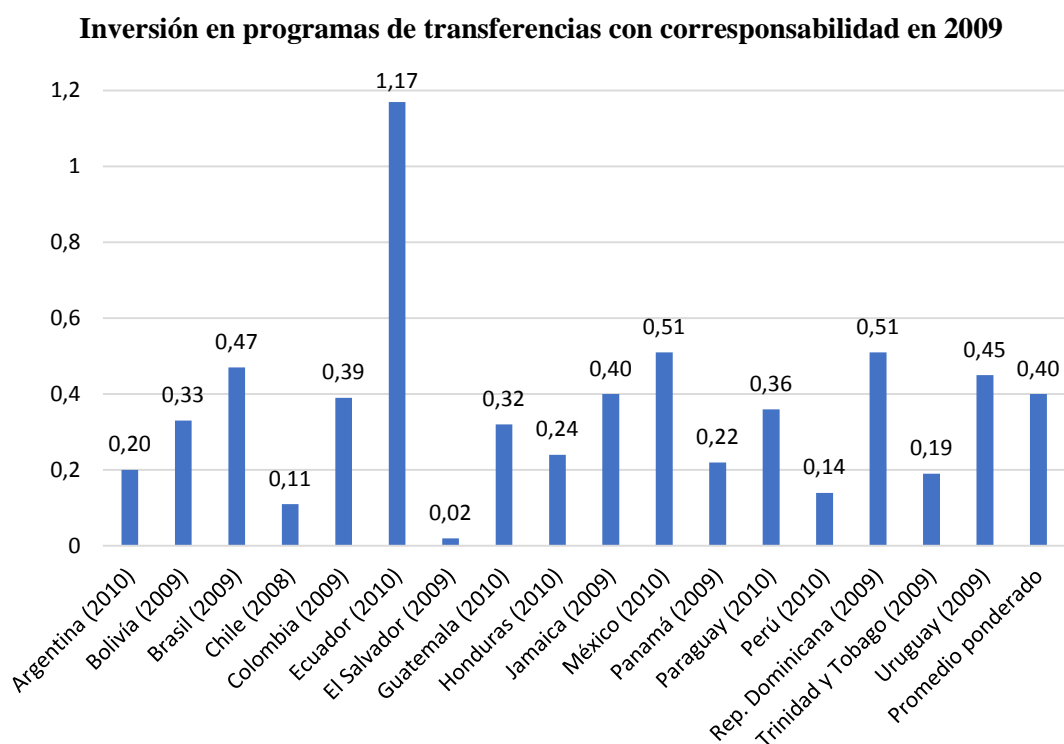
Fuente: Sistema de Información Social del Ecuador / MIES

Elaboración: Propia

<sup>29</sup> La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 340 dice: El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

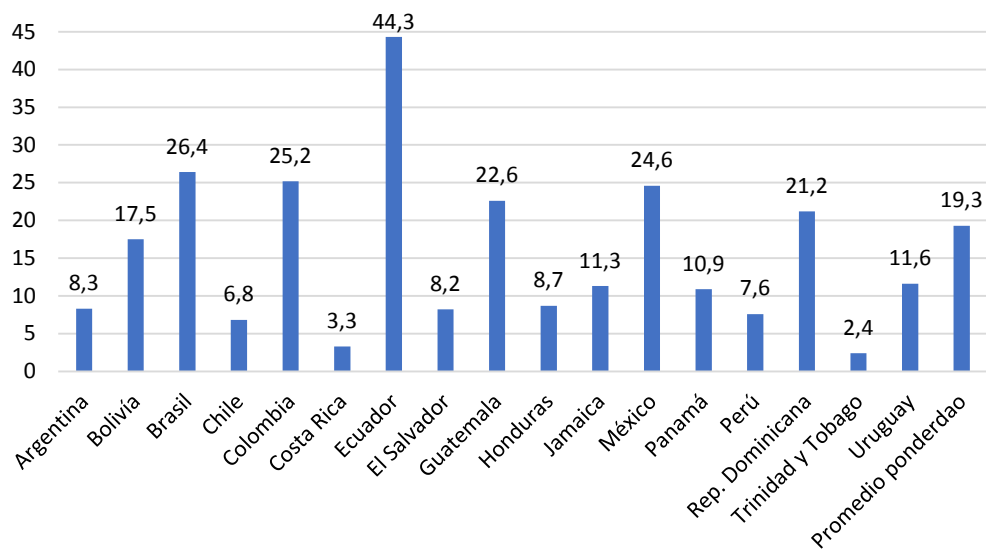
Dentro del contexto latinoamericano, el BDH era para el año 2009 el PTC con mayor inversión en términos del PIB (1,17%), muy por encima del promedio ponderado regional (0,40%) (Gráfico 5), así como el programa de mayor cobertura (44,3%) (Gráfico 6), con 25 puntos por encima del promedio ponderado regional (19,3%). Atrás quedaron sus precarios inicios como política compensatoria frente a la crisis económica de finales del siglo pasado, para pasar a incorporar a su alrededor una importante y consolidada estructura política, social y económica que, articulada con instancias y actores gubernamentales permitiría a niños, jóvenes, ancianos y personas con necesidades especiales mejorar sus condiciones de vida. Aún en la actualidad el BDH es, tanto en términos de su cobertura (40% de los hogares) cuanto en el porcentaje del PIB (1,17) invertido, uno de los programas de transferencias directas (de carácter plano), más significativos de la región, y el programa más importante del sistema de protección social ecuatoriano.

Gráfico 5



Fuente y elaboración: Cecchini y Martínez 2011

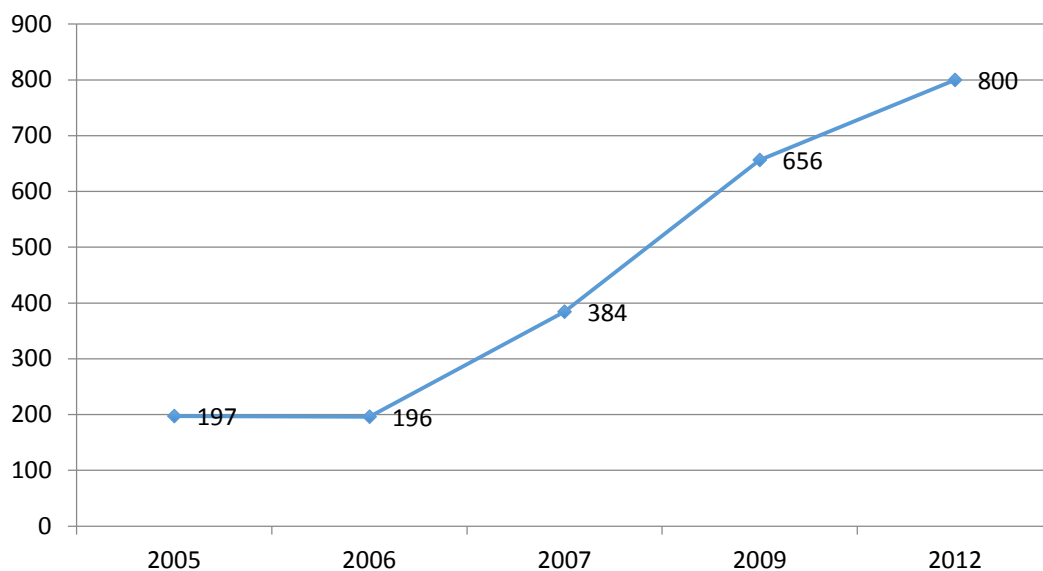
Gráfico 6

**Cobertura de los programas de transferencias con corresponsabilidad en 2009**

Fuente y elaboración: Cecchini y Martínez 2011

El aumento de la cobertura del programa crecería de la mano de la evolución del presupuesto destinado a él. Así, entre los años 2005 y 2012 el presupuesto del BDH se incrementa en un 400% (Gráfico 7). De la misma manera, el porcentaje del PIB destinado a financiar el programa empieza a mostrar una significativa tendencia al alza a partir de 2006, luego de que permaneciera sin variación alguna desde 2002 (Gráfico 8).

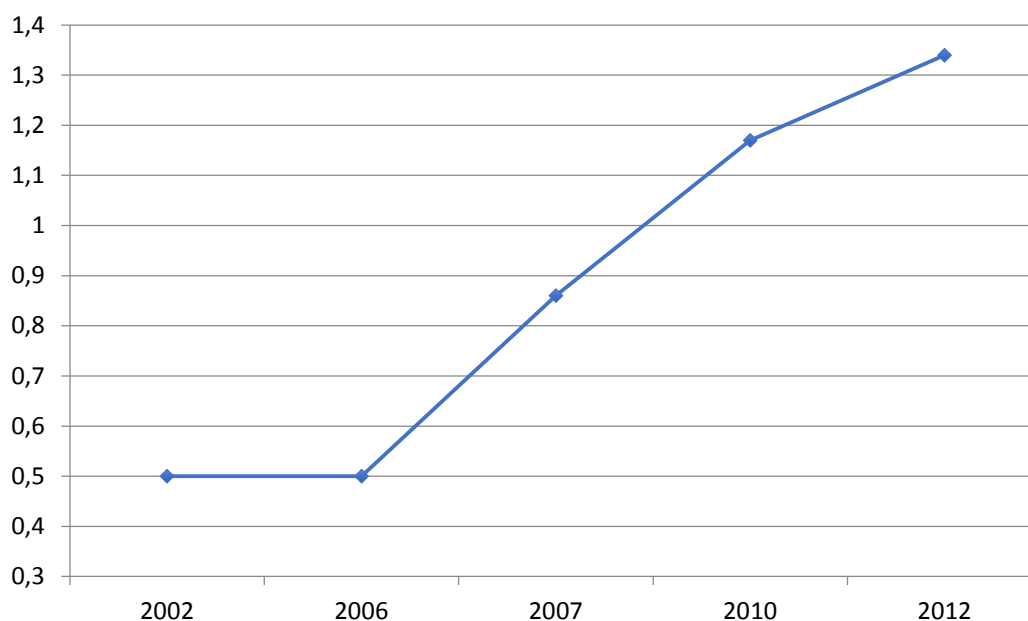
Gráfico 7

**Evolución de la inversión en BDH en millones de dólares**

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Propia

Gráfico 8  
Evolución del % PIB invertido en BDH



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Propia

De acuerdo a información del Ministerio de Finanzas: “En el marco de la intervención del Estado en la economía mediante políticas públicas, el gasto del Sector Social constituye un componente fundamental de la Estrategia del Gobierno Nacional para reducir la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población ecuatoriana, promocionar la igualdad de oportunidades y redistribuir la riqueza” (2013). A inicios de su primer mandato -conforme ofreció durante la campaña electoral en 2006-, el presidente Correa Delgado (Decreto Ejecutivo 12 /2007) incrementa el valor de la transferencia y lo unifica en 30 dólares para todos los beneficiarios, independientemente de si se trata de una madre, la pensión asistencial para personas de la tercera edad o personas con limitaciones físicas. Una vez depurada la base de datos inicial, y ampliada la cobertura a familias de quintiles 1 y 2 de SELBEN -explican Martínez y Rosero (2007)-, el número de beneficiarios sube ligeramente, pero sobre todo se incrementa sustancialmente el monto de la inversión del programa, en un 95% con respecto al presupuesto del año 2006 (Cuadro 9).

Cuadro 9

**Evolución del Bono de Desarrollo Humano (2006-2012)**

<b>BONO DE DESARROLLO HUMANO</b>					
<b>Año</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>USD</b>	<b>Cobertura total</b>	<b>%PIB</b>	<b>Presupuesto USD</b>
2006	Madres de Familia	15	1 182 130	0,5	197 millones
	Ancianos	11,5			
	Personas con limitaciones físicas	11,5			
Sept. 2007	Madres de Familia (81,1%)	30	1 269 742	0,86	384 millones
	Ancianos/ancianas (17,7%)	30			
	Personas con limitaciones físicas (1,1%)	30			
Julio 2009	Madres de Familia (74,89%)	35	1 662 215	1,17	656 millones
	Ancianos/ancianas (22,33%)	35			
	Personas con limitaciones físicas (2,71%)	35			
Julio 2012	Madres de Familia (63%)	35	1 906 912	1,34	800 millones
	Ancianos/ancianas (31%)	35			
	Personas con limitaciones físicas (6%)				

Fuente: Ministerio de Inclusión económica y Social

Elaboración: Propia

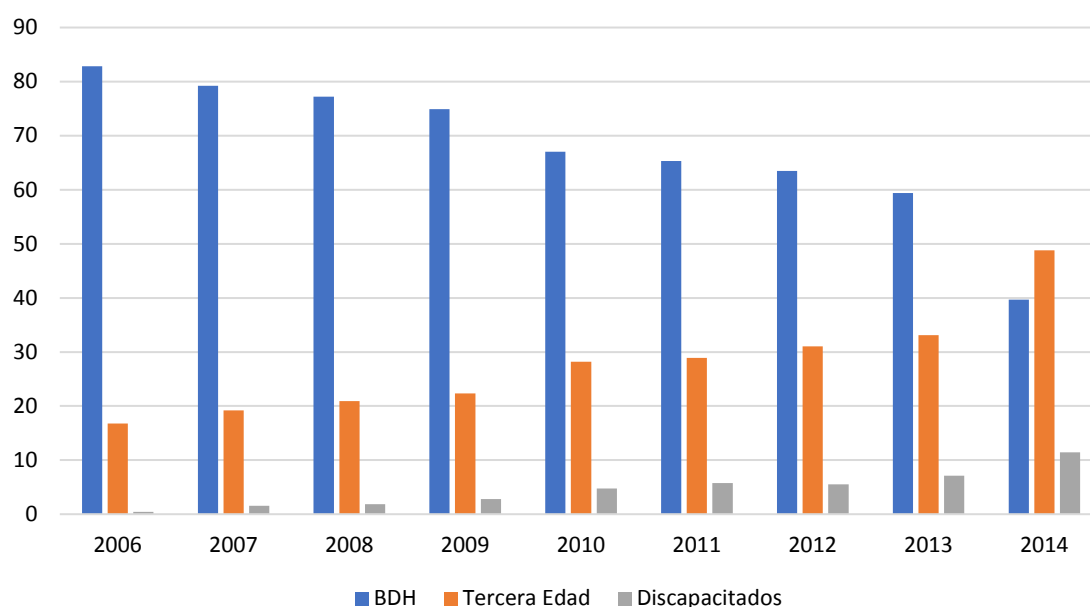
Posteriormente, en el año 2009 el presupuesto del programa en millones de dólares aumentaría significativamente al incrementarse tanto el número de beneficiarios (30%), cuanto el valor o monto de la transferencia (16,6%). Esta tendencia al alza en el número de beneficiarios se mantendrá cuando menos hasta concluir el primer semestre del año 2012 con un incremento del 14,6%. Es decir, en el primer quinquenio de la segunda etapa del BDH la base de beneficiarios muestra un incremento un 61% y la inversión se cuadruplica.<sup>30</sup>

Otro aspecto que llama la atención es la evolución de la composición de los receptores (Gráfico 9), con un notable incremento de beneficiarios de la tercera edad y

<sup>30</sup> Además, el programa incluye beneficios adicionales como: acceso al Crédito de Desarrollo Humano, inclusión en la Red de Protección Solidaria y la Cobertura de Protección Familiar (CPF) que entrega seguro mortuario y de desgravamen.

una disminución del número de madres de familia receptoras (Cuadro 10). Situación que se explica, en gran medida, por los cambios en la estructura etaria de la población ecuatoriana. Así, mientras que la relación de dependencia infantil<sup>31</sup> disminuye en un 18% en el período comprendido entre los años 1990 y 2010 (68 y 50%, respectivamente), la relación de dependencia del adulto mayor<sup>32</sup> se incrementa del 8 al 10% en el mismo período de tiempo (Villacís y Carrillo 2012). Además, conforme dan cuenta los informes oficiales, desde 2007 hasta 2012 la pobreza por ingresos se reduce en un 12% y la pobreza extrema en 7,5%, situación que explicaría también el egreso del programa, una vez superada la condición de pobreza en los hogares (SENPLADES 2012). El incremento en las pensiones por discapacidad se debe al hecho de que en esta administración se promueve la incorporación -en calidad de beneficiario- de los hijos menores de edad de hogares pobres con discapacidad superior al 40%.

Gráfico 9

**Evolución de la composición de los beneficiarios (2006-2014)**

Fuente: Sistema de Información Social del Ecuador (SISE)- MIES  
Elaboración: Propia

<sup>31</sup> La dependencia infantil se define como la proporción entre el número de niños de 0 a 14 años y los adultos en edad de trabajar (de 15 a 64 años).

<sup>32</sup> La dependencia del adulto mayor se define como la proporción entre el número de adultos mayores frente a los adultos en edad de trabajar (de 15 a 64 años).

Cuadro 10.

**Evolución del número de beneficiarios (2006-2014)**

<b>Año</b>	<b>Tercera edad</b>	<b>Discapacidad</b>	<b>BDH</b>	<b>Total</b>
2006	198 056	5 039	979 008	1 182 103
2007	243 852	19 923	1 005 967	1 269 742
2008	274 522	24 373	1 011 955	1 310 850
2009	371 261	46 072	<b>1 244 882</b>	1 662 215
2010	496 899	84 161	1 181 058	1 762 118
2011	536 185	106 313	1 211 556	1 854 054
2012	588 149	104 888	1 203 207	1 896 244
2013	569 144	122 233	1 026 114	1 717 491
2014	<b>546 819</b>	128 477	444 562	1 119 858

Fuente: Sistema de Información Social del Ecuador / MIES

Elaboración: Propia

Según Carranza y Cisneros:

La institucionalidad del sector social se ha venido reformulando para adecuarse a los mandatos constitucionales del régimen del Buen Vivir y alcanzar las metas y desafíos planteados en el PNBV. En particular, el proceso de implementación del sistema de protección social orientado a la equidad, erradicación de la pobreza e inclusión, demanda de un importante esfuerzo presupuestario y de la construcción de consensos entre distintas instituciones y actores públicos y privados que permitan mancomunar esfuerzos, y confluyan en un pacto social y fiscal que posibilite darle factibilidad y sostenibilidad en el tiempo (2014, 10).

Sin embargo, la importancia del BDH como política social en su segunda y actual versión, como sostienen Carranza y Cisneros, se centra más en su capacidad de articulación con diferentes agendas y actores gubernamentales que en su cobertura. No obstante, esta aparente fortaleza -con el transcurrir del tiempo- se ha convertido en una debilidad puesto que el haber limitado la administración del programa a las instancias gubernamentales le ha privado de beneficiarse de las voces de otros actores importantes, que sí están presentes en iniciativas como el PBF o el PDHO, y de la retroalimentación de los propios beneficiarios que -como se verá en el capítulo quinto- al ser abordados por funcionarios (juez y parte del programa) limitan sus opiniones, recomendaciones y por qué no, críticas al BDH por temor a ser excluidos del mismo.

Como se indicó ya, el predominio de lo económico sobre lo social al momento de definir las prioridades de la política social fue uno de los mayores inconvenientes del Bono Solidario, y también del BDH en su primera versión, dejándolos desprovistos de una institucionalidad social, ya sea porque no respondieron a ninguna razón más allá que



disminuir el descontento general (Bono Solidario), ya sea porque las fuertes críticas de clientelismo e informalidad socavaron la importancia y alcance de la política (BDH 1ª versión). Más aún, la población en general, así como organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales estuvieron ausentes en los debates que delinearon el programa (Armas 2005), al igual que en la versión actual.

Correa Delgado, al asumir la Presidencia propone anteponer la agenda social sobre la económica. Su plan de gobierno, que supone una reorganización del Estado, ubica a la inversión en el ser humano como la política idónea para lograr un crecimiento equitativo, idea que constituyó uno de los ejes de su campaña electoral, cuando ofreció subir el valor del BDH e incrementar el número de beneficiarios.

Desde esta perspectiva, y favorecido por la Constitución del 2008, que incluye una sección de seguridad social universal, el sistema de protección social ecuatoriano empieza a consolidarse significativamente, respaldado además por una bonanza económica a consecuencia del alza en el precio del petróleo, que permite mantener su discurso redistributivo e incrementar significativamente el presupuesto de la inversión social. “La Constitución es el principal referente para los procesos de planificación, definición de políticas y uno de los antecedentes principales en los procesos de construcción de pactos tanto sociales como fiscales, puesto que traza rutas de política pública que se están traduciendo en reformas, políticas y programas concretos” (Carranza y Cisneros 2014, 7)

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es, desde el año 2007, la encargada de articular el Plan de Desarrollo a través de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP), que articula tanto los esfuerzos para la construcción de un sistema de protección social inclusivo cuanto las principales reformas y estrategias relacionadas, siendo el BDH un elemento fundamental dentro del ENIEP. “Entre otros, el Plan apunta a la creación de un sistema de protección social universal que incluya a sectores sociales tradicionalmente excluidos, como son las trabajadoras domésticas, la población rural, los y las jóvenes en situación de riesgo, las personas con discapacidad y adultos mayores” (Carranza y Cisneros 2014, 11). No obstante, como ya se mencionó, mucho de lo alcanzado en la construcción y aprobación de políticas públicas en Ecuador a partir del año 2007 ha sido posible gracias al fortalecimiento del Estado y sus instituciones, y a la prosperidad económica. De igual forma, la nueva Constitución y la amplia mayoría que el Gobierno ha mantenido en la

Asamblea Nacional le han permitido modificar el presupuesto del programa sin mayor justificación aparente, y limitar el accionar del BDH a la circunscripción estatal.

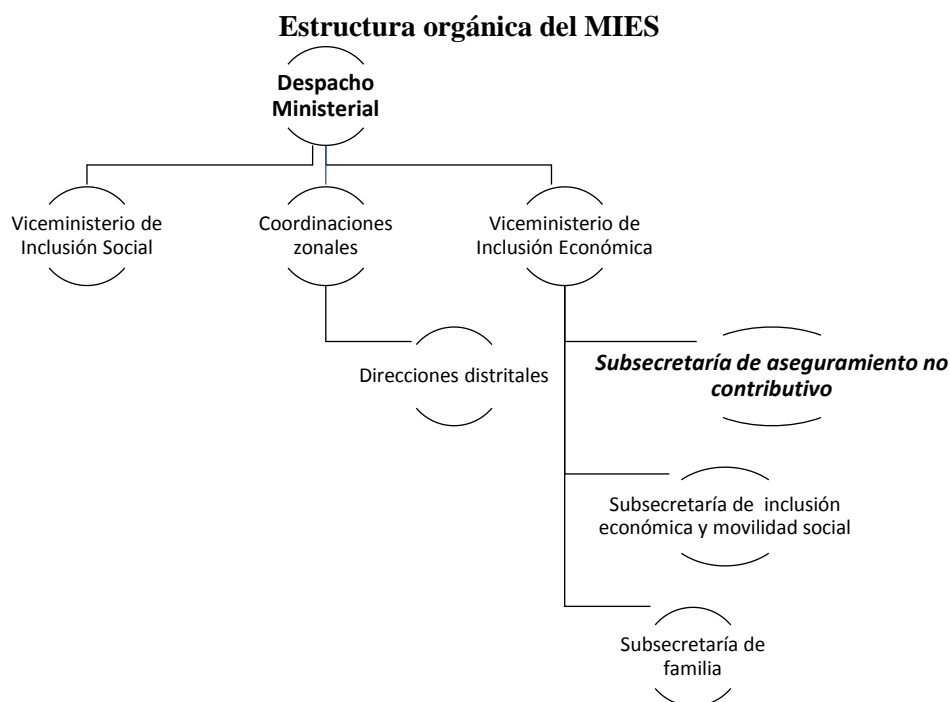
El dinero nunca entra al ministerio en sí. O sea, a mí como coordinación social nunca me llegó, el presupuesto para la Zona 6, más o menos era 70 millones con Bono, pero realmente la Zona tenía 29 millones. A nivel de la Zona 6, el presupuesto con el que contamos entre servicios, quitando la parte más administrativa serán unos 26 millones anuales para Azuay, Cañar y Morona Santiago, aquí se incluye adulto mayor, desarrollo infantil, CIBB y el equipo de funcionarios. Ahora, si hablamos del BDH (bonos y pensiones) es 57'123.600 para el año 2016. Conseguir un histórico de esta asignación de recursos económicos, es complicado porque no están desagregados en detalle. Yo poseo datos desde el 2014 al 2016 y es que hubo una reducción bien fuerte en el año 2014 (Entrevista personal).<sup>33</sup>

La administración del BDH, que si bien en el orgánico funcional (Figura 3) está centralizada en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, dentro de la Subsecretaría de Aseguramiento no Contributivo funciona como una oficina totalmente independiente y autónoma. Prácticamente, se podría decir que el manejo del programa está fuera de la estructura del Ministerio, a cargo de un equipo completo de técnicos. Los recursos se transfieren directamente desde el Ministerio de Finanzas hacia la plataforma transaccional conformada por las entidades financieras. El BDH como tal no tiene una oficina en ninguna ciudad del país, a más de la ubicada en Quito. Con respecto al manejo de los recursos económicos, los diferentes coordinadores zonales únicamente reciben directrices, sus competencias están centradas de manera exclusiva en el BDH como modelo de desarrollo de desarrollo social y económico.

---

<sup>33</sup> Juana Berzosa (*Ex Coordinadora zona 6 MIES*), entrevistada por la autora, 18 de mayo de 2017.

Figura 3



Elaboración: Propia

Para ser elegible la persona debe encontrarse bajo la línea de pobreza definida por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y cumplir con los requisitos estipulados por el Viceministerio de Aseguramiento y Movilidad Social y, sobre todo, estar registrado como habilitado en el Registro Social.<sup>34</sup> El programa cuenta con servicios de información para el beneficiario, tanto vía telefónica con un número gratuito como a través de mensaje de texto. Además, las unidades operativas del PPS ofrecen atención al público en todas las provincias.

En lo que tiene que ver con su financiamiento, la asignación económica del BDH proviene del presupuesto del Estado destinado al sector social, el mismo que recibe sus ingresos mayoritariamente de recursos fiscales y, en menor parte, de créditos internos y externos. Cabe destacar que a partir del 2010 se evidencia un incremento de la participación de los créditos externos e internos en el presupuesto social, en detrimento del aporte fiscal (Cuadro 11).

<sup>34</sup> El Registro Social es un catastro nacional de información individualizado por familias que permite identificar la Clasificación Socio-Económica de las familias y personas que serán potenciales beneficiarios de los programas y proyectos sociales del Estado (<http://tramites.ecuadorlegalonline.com/social/desarrollোসocial/como-me-registro-para-el-bono-de-desarrollo-humano/>).

Cuadro 11

**Evolución de la estructura del presupuesto para inversión social (2009-2010)**

<b>Año</b>	<b>Recursos fiscales</b>	<b>Créditos externos</b>	<b>Créditos internos</b>	<b>Otros</b>
2009	96	2	-	2 <sup>35</sup>
2010	87	7	6	-

Fuente: Ministerio de Finanzas 2010

Elaboración: Propia

**6. Análisis del Bono de Desarrollo Humano**

A continuación se presenta un análisis del BDH en su etapa actual, utilizando los tres aspectos que a criterio de Cecchini y Madariaga (2011) deben considerarse al examinar los PTC, a saber: su estructura o componentes, las prestaciones recibidas por los beneficiarios y las condiciones *sine qua non* a cuyo cumplimiento están obligados estos beneficiarios.

**6.1. Estructura o componentes***(I) Beneficiarios o población objetivo*

Las personas en situación de pobreza son la población objetivo del BDH y la transferencia ofrece tres versiones de asistencia, todas con entrega mensual. La primera, con cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud, está dirigida a las familias con hijos menores de edad, siendo la madre su receptor más común. La segunda, una pensión de carácter individual, es entregada directamente a personas con carné emitido por la autoridad sanitaria nacional, que certifica un porcentaje igual o mayor del 40% de discapacidad, y sin afiliación a la seguridad social. La tercera, también individual, es una asistencia a los adultos mayores de 65 años, asimismo, sin seguridad social. El BDH entrega ayuda tanto a las familias indigentes igual que a aquellas pobres no indigentes.

La familia es -como en otros PTC que buscan proveer un ingreso mínimo- el núcleo de intervención del programa. Sin embargo, el BDH, a pesar de tener como uno de sus objetivos el desarrollo del capital humano, no considera las características individuales de los miembros del hogar. Se trata, por lo tanto, de una transferencia de carácter plano, con excepción de las transferencias a los adultos mayores y a las personas

---

<sup>35</sup> Anticipo de ejercicios anteriores.

con discapacidad, que son individuales. Existe, por tanto, la posibilidad de que en un mismo hogar varios miembros de la familia reciban el beneficio, siempre y cuando cumplan con los requerimientos de elegibilidad para las pensiones asistenciales.

El programa es, entre los años 2009 y 2012, único en la región por su alto grado de inclusión, beneficiando a más del 40% de la población. “Los primeros seis años de la administración correísta suponen una serie de logros en el ámbito político e institucional, económico y social, entre los que se destacan la recuperación de la centralidad del Estado como motor de desarrollo económico y la asunción de principales funciones de (re) distribución económica y social” (Minteguiaga y Ubasart-González 2013, 15).

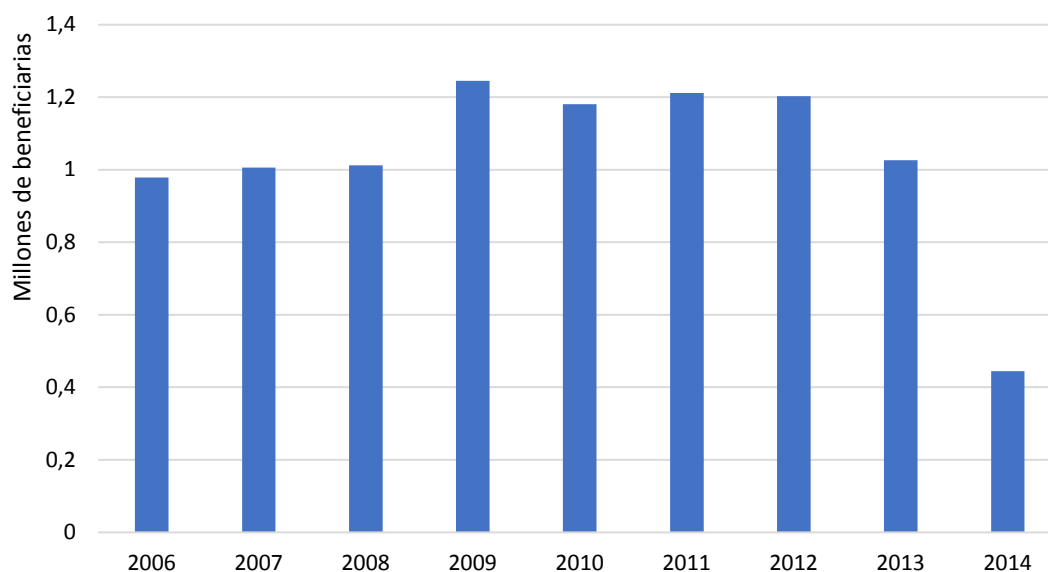
No obstante, luego de cinco años de continuo incremento del número de beneficiarios, a partir del 2013 se da inicio el proceso de egreso y graduación de beneficiarios del BDH<sup>36</sup> (Gráfico 10). Como ya se mencionó al analizar la evolución de la composición de los beneficiarios, esta contracción del número de receptores podría tener algunas explicaciones: familias que superan la pobreza al cabo de cinco años de recibir la ayuda, familias cuyos hijos culminan el bachillerato, familias que dejan de ser pobres a criterio del cuerpo técnico de las unidades operativas del PPS, reducción de la inversión social por parte del Estado, etc., pero sobre todo, se debe tener en cuenta que, en el caso del BDH, no así de las pensiones asistenciales, la iniciativa es, por definición, de carácter transitorio y no un derecho adquirido con carácter permanente.

Se hace una visita a las familias y se ve su condición. En un inicio se entregó a todas las personas del quintil 1 y 2 y cuando hablamos de estos grupos, el proceso para dar el bono es el siguiente: viene un equipo que aplica una encuesta que monitorea alrededor de unas 65 variables, el puntaje máximo es 65. Hasta 25 puntos es quintil 1, hasta 32 quintil 2 y de ahí en adelante el resto de quintiles. Lo que se hizo ahora (a partir del 2014) es dar solamente al quintil 1, toda la gente del quintil 2 salió del Bono. Ahora bien, a esa pequeña franja entre pobreza extrema y pobreza, también se le da cobertura, el resto salió. La disminución o salida del Bono se llevó a cabo entre los años 2013 y 2014 (Entrevista personal 2017).

---

<sup>36</sup> En el segmento de beneficiarios del BDH no se incluyen a las Pensiones Asistenciales

Gráfico 10

**Evolución de la cobertura del Bono de Desarrollo Humano: madres (2006-2014)**

Fuente: Sistema de Información Social del Ecuador (SISE) – MIES

Elaboración: Propia

*(II) Mecanismos de focalización<sup>37</sup>, selección y registro de destinatarios*

A criterio de Cecchini y Madariaga:

Estos sistemas deben ser universales en su cobertura, solidarios en su financiamiento y, fundamentalmente, igualitarios en las garantías que establecen como derechos ciudadanos. La ciudadanía en su conjunto se transforma en sujeto de las políticas de protección y se logra una visión integral en las políticas sociales que combina como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento y la universalidad como fin (2011, 11).

La selección de los beneficiarios es uno de los temas más controversiales de este tipo de asistencia social, más aún cuando se trata de un programa con administración centralizada.

Luego del proceso de depuración de beneficiarias y beneficiarios del Bono Solidario y la ampliación de cobertura en el programa a familias de quintiles 1 y 2 de SELBEN, la población beneficiaria del programa a septiembre de 2007 es de 1.237.073, de las cuales

<sup>37</sup> Los primeros mecanismos para focalizar la política social y que aún siguen utilizándose, surgen en Inglaterra cuando se produce la secularización de la política social. Con respecto a las Leyes de Pobres Barba acota: “En estas circunstancias, la política social se secularizó, perdió su carácter filantrópico, adquirió un carácter público y control centralizado (aunque su aplicación siguió siendo local). En este momento surgieron también los primeros procedimientos para focalizar la política social: la doctrina de *menor elegibilidad* y la *prueba de medios*” (Hill, 1997: 14-15, citado en Barba 2007).

1.003.380 son madres, 219.582 son ancianas y ancianos y el 14.111 son personas con limitaciones físicas (Martínez y Rosero 2007, 7).

En el año 2009 se efectúa un nuevo proceso de depuración de las bases de datos de las madres beneficiarias, con el propósito de mejorar el listado. Para ello se implementa un registro social que identifica -utilizando un índice multivariado- el consumo en el hogar. Este procedimiento, de carácter cuantitativo, es complementado con visitas de seguimiento<sup>38</sup> realizadas a una muestra aleatoria de beneficiarios, con el fin de constatar el cumplimiento de las condicionalidades, control que es llevado a cabo por los miembros del equipo técnico del PPS.

La focalización se implementa principalmente para obtener el apoyo político de los no-pobres. Esto se basa en la dudosa distinción entre "los pobres merecedores" (que a menudo no pueden trabajar o están muy privados) y los "pobres no merecedores" (que son capaces de trabajar y no deberían recibir la ayuda, al menos no por mucho tiempo). Hay poco debate sobre si los niños son "merecedores", pero ¿por qué las familias pobres con niños en edad preescolar o sin hijos no pueden recibir transferencias? (Standing 2007, 1).

No obstante, habiéndose anotado ya que una de las críticas al BDH es su falta de apertura a otros actores que no sean los gubernamentales, es importante insistir sobre la ausencia de las organizaciones sociales (de manera especial en las áreas rurales), tanto en el proceso de inclusión cuanto en el de control. Recuérdese también que en la implementación del Bono Solidario en el año 1998 sí se contó con la participación de entes no gubernamentales, por lo menos en la etapa de registro de los beneficiarios, acción que se llevó a cabo a través de las iglesias católica y cristiana, pues, si bien el Estado es, en primera instancia, quien debe proporcionar a los ciudadanos la protección social garantizando sus derechos económicos tanto como sociales mediante la implementación de diferentes -pero siempre interrelacionadas- redes de servicios y políticas; no obstante, la vinculación activa de los beneficiarios de los programas de protección, así como las distintas organizaciones económicas y sociales, juegan también un papel trascendental en la consecución de estos derechos.

Es decir, se trata de un proceso en el que, aunque efectivamente, la mayor responsabilidad recae en el Estado, se reconoce también la importancia de otros tres

---

<sup>38</sup> Alrededor de la administración del BDH el PPS articula un equipo de trabajo formado por técnicos, visitadores de campo y encuestadores que realizan tareas de verificación tales como la constatación de las condiciones de la vivienda, etc.

actores, a saber: el mercado, las familias y las organizaciones sociales y comunitarias. Como sostienen Cecchini y Martínez (2011), estos también son proveedores de bienestar y protección social y, por lo tanto, su presencia y participación adquieren un carácter necesario e indispensable, tanto en el diseño y planificación de los programas de protección social cuanto en su ejecución y validación.

En otros programas de la región sí se involucra a otros actores a más de los gubernamentales. Por ejemplo, programas como Juntos de Perú y Familias en Acción de Colombia (en las localidades indígenas) incorporan una etapa de selección adicional que considera la información que la comunidad tiene acerca de las condiciones socioeconómicas de sus miembros, con el fin de verificar la idoneidad de los beneficiarios seleccionados. En el caso ecuatoriano, como explica Berzosa (2017), si bien no en la etapa de ingreso, en la fase de supervisión la articulación es permanente. Los técnicos del BDH trabajan en la comunidad, con el vecindario y con la Junta Parroquial. En el año 2015 se realizaron dos mil talleres en la zona 6. Talleres para trabajar temáticas como la economía de la casa, la no violencia intrafamiliar, el cuidado de los niños, por citar algunos.

El proceso de inscripción para familias con hijos menores a dieciséis años exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Estar calificado como posible beneficiario en el Registro Social.
2. Copia de cédula de identidad de la madre de familia y, en caso de tenerlo, de su cónyuge.
3. Copia de la partida de nacimiento de todos los hijos menores de dieciséis años.
4. Si hay niños mayores de seis años, copia de la libreta de calificaciones o certificado de matrícula de los niños entre seis o dieciséis años.
5. Si hay niños menores de seis años, copia del carné de vacunación de todos los niños menores de seis años.
6. Si tiene una persona de tercera edad en el hogar, copia de la cédula de identidad de la persona mayor de 65 años.
7. Si tiene una persona discapacitada en el hogar, copia de cédula de identidad o partida de nacimiento y copia del carné del CONADIS.

En el caso de que la madre no pertenezca al grupo familiar, cédula de identidad de la persona que se encuentra a cargo de los menores de edad.



Imagen 1

**Las largas filas del BDH**

Autora: Stephanie Morales 2017

*(III) Criterios de egreso:*

El proceso de egreso coincide con la culminación del bachillerato, momento en el que se suspende la transferencia monetaria, pudiendo el recién graduado postularse para una beca para estudiar la universidad. De existir más niños en el hogar, la madre continúa recibiendo la ayuda.

Dado que el objetivo inmediato de los PTC es brindar ayuda mientras los individuos son vulnerables a la pobreza, el mecanismo como tal es de carácter transitorio y debe complementarse con una serie de estrategias que permitan a la familia y a los beneficiarios directos (los jóvenes) independizarse del programa e iniciar la generación autónoma de ingresos.

Actualmente la atención está centrada en estrategias de salida que promuevan -a través de la vinculación con programas de generación de ingresos e inserción laboral- el desarrollo de las capacidades y la generación de ingresos autónomos. Uno de los componentes del BDH es el denominado Crédito de Desarrollo Humano (en adelante CDH), ofertado como una alternativa para independizarse del programa. Sin embargo, el

CDH no debe ser considerado como una estrategia de egreso, dado que no se trata de un programa complementario al BDH, sino que, hasta cierto punto, se canibalizan entre sí, ya que acceder al CDH supone la entrega anticipada de 12 y hasta 48 mensualidades del BDH a manera de microcrédito, para emprender una actividad comercial autónoma. Se altera así -al entregar anticipadamente el dinero- uno de los propósitos fundamentales del BDH, a saber, el apoyo al desarrollo del capital humano de los hijos menores a dieciséis años.

Imagen 2

**Proyecto comunitario**

Autora: Stephanie Morales 2017

Al respecto, Ponce (2013) sostiene que el CDH desvirtúa el carácter del BDH al transformarlo en un programa de microcrédito que, a más de no contar con mecanismos para verificar el cumplimiento de las condicionalidades, podría tener un impacto negativo tanto en la escolaridad como en los avances en la reducción del trabajo infantil, dado que el préstamo se invierte en actividades precarias. Para Ponce el CDH “debería funcionar como un programa de microcrédito en sí mismo, como un aliciente a la generación independiente de ingresos en los hogares” (2013, 27).

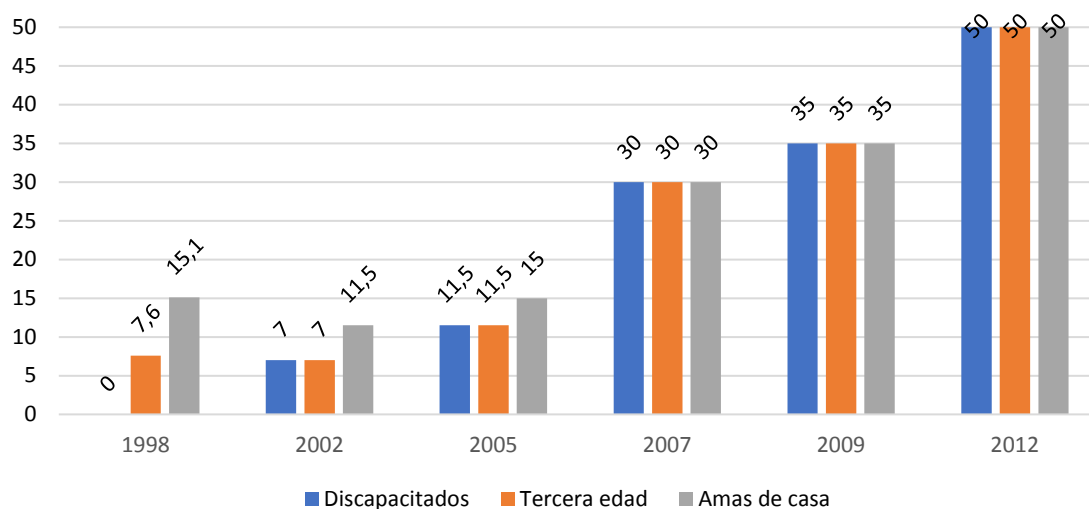
## 6.2. Prestaciones

(I) Prestaciones económicas a los beneficiarios (tipos de transferencias, formas de pago, cálculo y ajustes de las transferencias)

Como ya se mencionó, la transferencia a las madres es de tipo plana, e individual para los discapacitados y adultos mayores. El monto de la misma ha evolucionado constantemente con altibajos en los años iniciales (Gráfico 11).

Gráfico 11

### Evolución del valor de la transferencia monetaria en USD (1998-2012)



Fuente: Decreto Ejecutivo 1824<sup>39</sup>

Elaboración: Propia

A continuación se detalla el marco legal correspondiente a la evolución del valor de la transferencia desde el año 2007. A diferencia de lo que sucede en otros programas de la región, los ajustes al BDH son realizados directamente por el poder ejecutivo sin una periodicidad definida, es decir, fuera del marco de la planificación.

(i) Decreto Ejecutivo N°. 12, de 17 de enero del 2007, publicado en el Registro Oficial Suplemento de 8 el 25 de enero del 2007. Art. 1.- Mediante el cual se incrementa el valor del Bono de Desarrollo Humano a la suma de US \$ 30,00 treinta dólares mensuales para

<sup>39</sup> Las pensiones mensuales a personas de la tercera edad y a personas con discapacidad fueron las primeras en incrementarse a USD 30,00 con el Decreto Ejecutivo No. 1824 de 1 de septiembre del 2006, publicado en el Registro Oficial No. 351 de 7 de septiembre del 2006, mediante el cual se crea la pensión asistencial para personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza, como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano, dirigido a las personas de sesenta y cinco años de edad en adelante, que se hallen ubicados en el 40% más pobre de esta población o con una discapacidad igual o mayor al 40%, acreditadas con el carné del Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS y que se encuentren en el quintil 1 y 2, conforme al índice de focalización de beneficios de la Secretaría Técnica del Frente Social.

las familias que se ubiquen en el primer y segundo quintiles más pobres, que estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social, dirigido a familias y personas ubicadas en el primero y segundo quintil más pobre según el índice de bienestar establecido por la Secretaría Técnica del Frente Social (SELBEN).

(ii) Decreto Ejecutivo no. 1838 de 20 de julio de 2009, el Presidente Constitucional de la República delega al Programa de Protección Social la administración de los siguientes sub programas: Bono de Desarrollo Humano; Pensión para Adultos Mayores; Pensión para Personas con Discapacidad; Crédito Productivo Solidario; Red de Protección Solidaria, Programa de Protección Social ante la Emergencia y otros que el Ministerio de Inclusión Económica y Social le delegue. De igual manera se incrementó el valor de la transferencia monetaria tanto para el Bono de Desarrollo Humano como para la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad; y, dispone “Autorizar al Ministerio de Inclusión Económica y Social y al Programa de Protección Social a emitir la normativa que sea necesaria para el funcionamiento de los subprogramas de responsabilidad del Programa de Protección Social”. Además, en su Art. 2 estipula: “Establecer el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad en US \$ 35,00 (treinta y cinco dólares de los Estados Unidos de Norteamérica).

(iii) Mediante Decreto Ejecutivo N°. 1395, de 2 de enero de 2013, publicado en el Registro Oficial No. 870, de 14 de enero de 2013, se establece el valor mensual de la transferencia monetaria para el Bono de Desarrollo Humano y para las Pensiones dirigidas a personas adultas mayores que hayan cumplido 65 años de edad o más, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, así como a personas con discapacidad igual o superior al 40% determinada por la autoridad sanitaria nacional, que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y no estén afiliadas a un sistema de seguridad público, en US \$ 50,00 (cincuenta dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) (Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013) (Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social 2013).

Con respecto al sistema de pago del BDH, y de las pensiones asistenciales, la forma de pago es en efectivo y con tarjetas magnéticas o de débito. Si bien las instituciones bancarias inicialmente autorizadas para el pago fueron el Banco de Fomento y BANRED, al 2013 la plataforma transaccional del MIES ha crecido sustancialmente, registrándose hacia finales del año más de 7 000 puntos de pago a nivel nacional, con nueve concentradores, de los cuales BANRED tiene una participación del 52%, seguido por EXSERSA (15%), Representaciones Ordoñez y Negrete REPORNE S.A. (9%), y de la banca pública el Banco del Pacífico (9%), (Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social 2013). Cabe resaltar que el número máximo de bonos por hogar es un aspecto importante debido a la incidencia que puede llegar a tener sobre el ingreso total del núcleo familiar.

A diferencia de otros programas latinoamericanos que también promueven el acervo del capital humano, como el boliviano *Juancito Pinto*, y el bono para educación de *Familias en Acción* en Colombia, en los que no hay un máximo de bonos por familia (cada hijo/a recibe su bono), el BDH limita la ayuda a uno por familia,

independientemente de su conformación y tamaño, por lo que la transferencia podría no contribuir al bienestar a largo plazo de sus beneficiarios.

Las transferencias no monetarias, por su parte, mejoran aquellos programas cuyo objetivo principal es el desarrollo humano. El Proyecto Alimentario Nutricional Integral (PANI) entrega un suplemento de micronutrientes a los menores de edades comprendidas entre los 6 y los 36 meses.

*(II) Prestaciones adicionales a los beneficiarios (servicios y programas complementarios)*

La experiencia ha demostrado que el solo hecho de entregar una transferencia monetaria no garantiza el bienestar familiar en el mediano y largo plazo. El Programa de Crédito Productivo Solidario del PPS ofrece a sus beneficiarios el acceso a tres servicios: crédito, capacitación (gestión micro empresarial y desarrollo productivo) y asistencia integral especializada a las instituciones financieras para mejorar su prestación a la microempresa rural y marginal urbana. Asimismo, los tres tipos de beneficiarios tienen cobertura de los gastos por servicios exequiales.

### **6.3. Condicionalidades**

En general todos los PTC de América Latina definen sus condicionalidades en términos de obligaciones relacionadas con la educación (matricula en escuelas o colegios para niños/as menores a dieciséis años y asistencia de por lo menos el 90% de las clases) y la salud/nutrición (controles semestrales a niños en edad preescolar o menores a seis años). Con frecuencia el cumplimiento de estas corresponsabilidades recae sobre la madre, lo que ha traído consecuencias adversas. El informe titulado “Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres”, publicado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina, da cuenta de un efecto negativo de los PTC al forzar a la madre a permanecer fuera del sector laboral formal:

Entre los aspectos más importantes de la investigación, se señala que, desde su puesta en marcha, los PTC se han orientado mayoritariamente a las mujeres. En la mayoría de los países los programas conceden prestaciones para los niños y niñas a través de sus madres, es decir, estas cobran un beneficio monetario destinado a sus hijos e hijas. Con frecuencia, al estar el acceso condicionado a la ausencia de cualquier otro ingreso personal, en los hogares se decide que sean las mujeres quienes soliciten la asistencia, pues tienen menos posibilidades de conseguir un empleo remunerado. [...] En ese sentido, estos programas de asistencia estigmatizarían a las mujeres como cuidadora de hijos, limitando su inserción laboral (Comisión Económica de América Latina y el Caribe 2012, 60).



Por otro lado, en todos los programas, a más de condicionar a la madre como receptora obligatoria, las sanciones -de existir algunas- no guardan correspondencia con las condicionalidades. En el caso del BDH, hasta el año 2015 se impedía además que los beneficiarios estuvieran afiliados al IESS, situación que fue corregida con el Proyecto de Ley de Seguridad Social para las trabajadoras no remuneradas del hogar que permitió el acceso 450 000 receptoras del BDH a la seguridad social contributiva.

Con respecto al cumplimiento de las condicionalidades en sí mismas, a más de exigir al momento del registro en el programa la documentación correspondiente (carnet de vacunación de los infantes y comprobante de matrícula de los estudiantes en la escuela o colegio, según sea el caso), las madres beneficiarias asisten periódicamente a talleres de capacitación en diferentes áreas del cuidado de la salud, economía familiar, entre otras, y eventualmente y de manera aleatoria, pues el tema de la periodicidad de los controles supone una inversión económica significativa, son convocadas a participar en procesos de investigación con el propósito de verificar el cumplimiento de las condicionalidades.

Para el cumplimiento de la corresponsabilidad en el mes de abril de 2013 se ejecutaron 44 grupos focales en las provincias de Pichincha, Guayas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo, Los Ríos y Cotopaxi. Como resultado del seguimiento se obtuvo un 70% en el cumplimiento de la Corresponsabilidad en salud y un 75% de cumplimiento de Corresponsabilidad en Educación (Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social 2013).

Todos estos eventos a los que es obligatorio acudir para las madres tienen un coste en tiempo y desplazamientos.

## **7. Logros del Bono de Desarrollo Humano**

A pesar de las críticas que se han hecho al BDH, es innegable que existe un conjunto de beneficios, algunos de carácter tangible. Sobre ello dice la Corporación Económica para América Latina y el Caribe:

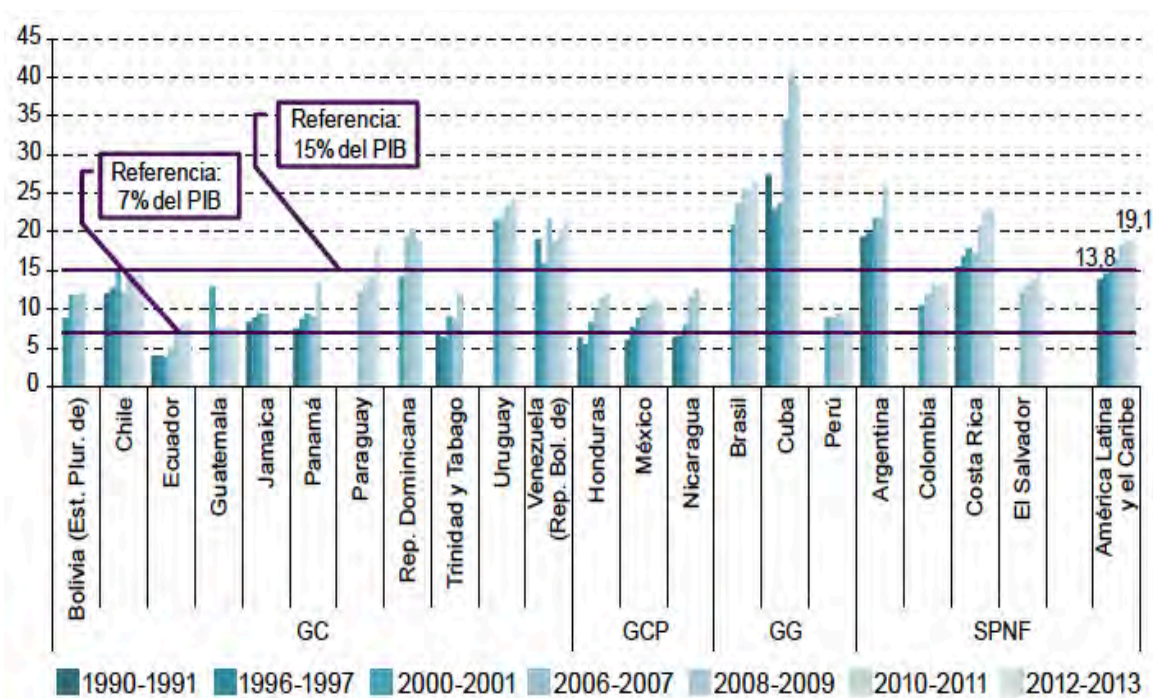
Son notables las diferencias que existen entre países de la región no solo en cuanto a la cantidad de recursos que movilizan hacia los sectores sociales, sino también al esfuerzo macroeconómico que representa el presupuesto público social. (...). Salvo en períodos específicos, en todos los países se han hecho esfuerzos por aumentar tanto la prioridad fiscal del gasto social como su prioridad macroeconómica, muchas veces impulsando incrementos considerables de la participación del gasto social en el PIB (el aumento del promedio regional ponderado fue de casi 6,8 puntos del PIB entre el bienio 1992-1993 y el bienio 2010-2011). (...). El gasto social anual per cápita en la región, como promedio, era de 518 dólares a precios de 2005 en el bienio comprendido entre 1992 y 1993, y se

duplicó en casi 20 años, llegando a 1.087 dólares en el bienio comprendido entre 2010 y 2011 (Comisión Económica de América Latina y el Caribe 2013, 199).

Históricamente Ecuador no se ha caracterizado por destinar porcentajes significativos del PIB al gasto público social (Gráfico 12). Aún en el bienio 2010-2011 el país todavía seguía figurando como el de menor gasto de la región, y es que, si bien el BDH es el PTC de mayor cobertura en relación a la población total del país, al tratarse de una transferencia plana y de entrega directa, el monto total de la inversión en el programa (760 millones de dólares) no es representativo en relación con el PIB. Más aún, mientras que la inversión anual per cápita para el bienio 2010-2011 alcanza la suma de 1 087 dólares en Argentina, Brasil y Chile, en Ecuador no supera los 300 dólares.

Gráfico 12

**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013 (en porcentajes del PIB)**



Fuente y elaboración: Panorama social de América Latina y el Caribe 2014

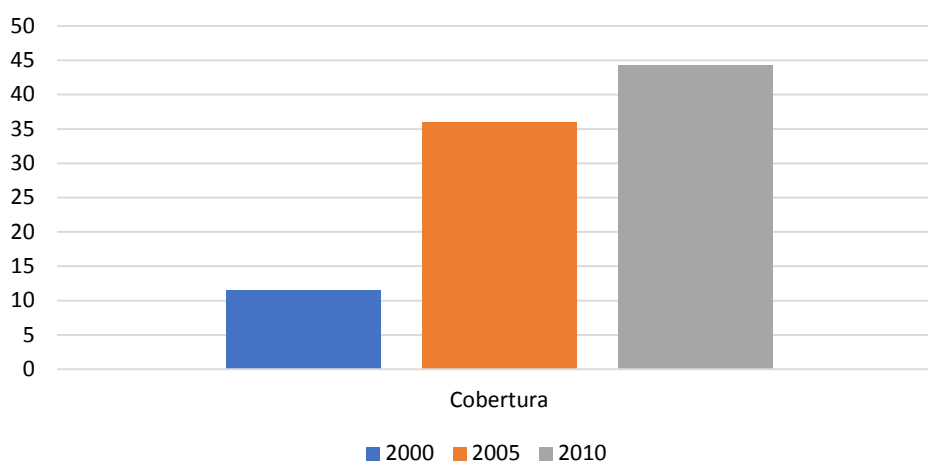
En el 2012, con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20, Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, en referencia a un estudio que sostiene que en algunos países el costo de los subsidios a los combustibles fósiles supera el gasto público en salud, acota:

Tal es el caso de Ecuador, que gasta el 6,7% de su producto interior bruto (PIB) en subsidios a la gasolina y destina el 1,3% a los gastos en salud. La reducción de estos subsidios, además de desincentivar el consumo de combustibles fósiles y reducir los costos ambientales y de salud conexos, mejora la rentabilidad relativa de alternativas energéticas y libera recursos fiscales para su uso en otros ámbitos, como la inversión en educación y salud (El Comercio 2012).

Sin embargo, en lo que a la aplicación de los PTC se refiere, para el año 2010, Ecuador era ya en la región el país con mayor cobertura porcentual de población (Gráfico 13), así como el de mayor inversión en PTC en porcentaje del PIB (Gráfico 14).

Gráfico 13

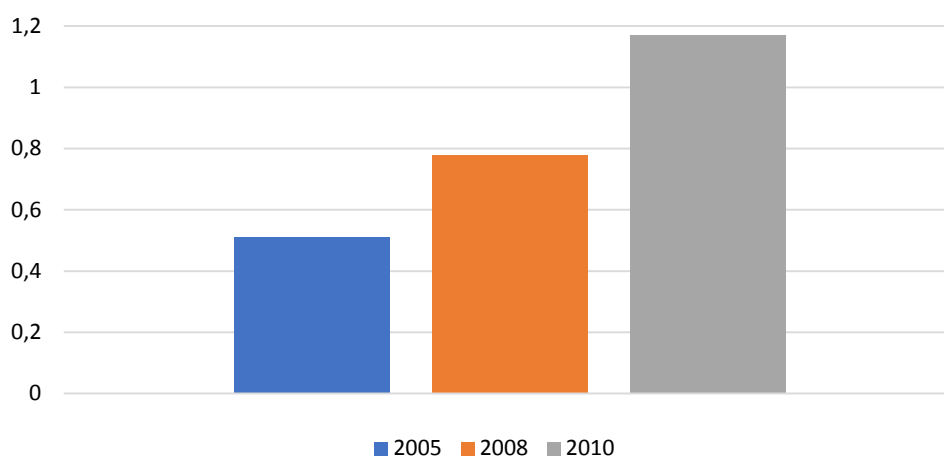
#### **Evolución de la cobertura del BDH (en porcentajes de la población total)**



Fuente y elaboración: CEPAL 2011

Gráfico 14

#### **Evolución de la inversión en programas no contributivos (en porcentajes del PIB)**



Fuente y elaboración: CEPAL 2011



Como ya se señaló, no es posible establecer una relación causal directa entre la implementación de PTC y los avances en materia de reducción de la pobreza. No obstante, teniendo este tipo de iniciativas la escolaridad como una de sus condicionalidades, sí es posible sostener que el valor de la transferencia económica entregada a los hogares en condición de pobreza cubre el costo de mantener a los hijos en las escuelas y colegios. Sobre la pobreza infantil, así como la reducción del trabajo infantil, la CEPAL sostiene:

La naturaleza específica de la pobreza que enfrentan los niños, niñas y adolescentes y su comprensión requieren de una medición multidimensional que identifique las privaciones vinculadas con la provisión y calidad de los servicios y bienes públicos que les afectan directamente, así como las insuficiencias de ingreso para satisfacer las necesidades de todos los miembros del hogar (Comisión Económica de América Latina y el Caribe 2013, 97).

En general, el trabajo infantil prevalece en la medida en que el monto de la transferencia no cubre el costo de oportunidad más el costo directo que implica mandar a los niños a la escuela, pero ello no significa ni que los niños no se eduquen ni que la transferencia económica no tenga una incidencia positiva en el ingreso básico de las familias. Con variaciones sustantivas de las cifras entre países, gran parte de los niños combinan educación con trabajo de diferentes formas, ya sea dentro o fuera del hogar. Ecuador presenta resultados notables en reducción del trabajo infantil, pues si bien para el 2005 mostraba índices similares a los de su vecino Colombia, el desempeño ecuatoriano en el período 2005-2011 ha resultado sustancialmente más efectivo (Ver Anexo 1 y Gráfico 6).

Si bien más adelante se presenta un análisis de los efectos del BDH, en base a una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, los reportes oficiales dan cuenta - desde la perspectiva gubernamental- de importantes resultados, de entre los que se destacan los siguientes (SENPLADES 2012):

- (i) 450 mil niños, niñas y adolescentes dejaron de trabajar entre los años 2006 y 2011. El porcentaje de niños, niñas y adolescentes que trabajaban disminuyó en 11,1 puntos (16,9 a 5,8% en el 2006 y el 2011 respectivamente) (Ver Anexo 1 y Gráfico 7).
- (ii) El número de pobres disminuyó pues la pobreza por ingresos se redujo en 12,3 puntos (37,6 a 25,3% en el 2006 y el 2012 respectivamente).

- (iii) Por primera vez en más de tres décadas, la extrema pobreza por ingresos se redujo a un dígito en el primer trimestre del 2012 (16,9 a 9,4% en el 2006 y junio del 2012, respectivamente).
- (iv) La desigualdad de ingresos disminuyó en 7 puntos lo que supone también una disminución en la brecha entre pobres y ricos (Ver Anexo 1 – Gráfico 8).
- (v) Con respecto al presupuesto del sector social (devengado) per cápita que, si bien muestra un incremento continuo y sustancial, es importante acotar el gasto público como proporción del PIB sigue siendo aún muy bajo en Ecuador (Ver Anexo 1 y Gráfico 9).

Los avances en el sector de la educación (Ver Anexo 1 y Gráfico 10 y 11) son notables también. Se han aumentado de manera constante y sostenida las tasas de alfabetismo, asistencia a primaria, secundaria y universidad. Lo más satisfactorio es que estos avances se han dado tanto en el sector rural cuanto en el urbano. Así pues, las tasas de asistencia secundaria, tanto en el campo como en la ciudad, muestran significativos avances -de 33 y 18,8% respectivamente- en el inicio del segundo decenio, como resultado de la articulación de varias políticas e iniciativas gubernamentales que han permitido simultáneamente aumentar la asistencia a la educación secundaria y disminuir la tasa de trabajo adolescente.

Es importante observar que, como efecto adverso del papel que forzosamente ha debido desempeñar la madre de familia como receptora y administradora del BDH, en Ecuador no se evidencian mejoras en la equidad de género en el ámbito laboral. La brecha de participación laboral de la mujer no solo no se reduce, sino que experimenta un aumento de 4,4%. Además, se mencionó ya que el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina cuestiona al BDH, dado que condiciona la recepción de la transferencia a una situación de desempleo de la madre, impidiendo a la mujer ecuatoriana incorporarse a la fuerza laboral formal, y este aumento en la brecha de participación podría ser una de las evidencias que avalen esta observación (Ver Anexo 1 y Gráfico 12).

## **8. Reflexiones finales**

La realidad latinoamericana ha sido y aún es heterogénea con respecto a sus modelos económicos, a las estrategias y patrones de desarrollo implementados. Más aún, dentro de los mismos países es posible encontrar realidades muy diferentes,

evidenciándose frecuentemente altos niveles de inequidad. Pese a esta diversidad económica, social y política, la implementación de programas de transferencias económicas con condicionalidades, como una herramienta para enfrentar la persistencia e incremento de los niveles de pobreza en América Latina, proliferó de manera acelerada desde finales del siglo pasado. Cada país realizó, bajo las directrices generales que guían este tipo de iniciativas (garantizar un ingreso mínimo e incrementar el acervo de capacidades), las modificaciones y adaptaciones pertinentes a su contexto. De esta manera, cada programa se revistió de una lógica muy propia y particular, en concordancia con el *principio de difusión* de Weyland.

Los tres PTC analizados -PDHO, PBF y BDH- presentan no solo peculiaridades, también ciertos rasgos comunes que explican la intensiva implementación de programas de transferencias directas, tanto monetarias, como en especies y servicios que, como estrategias de protección social, se han implementado en los últimos veinte años en procura de brindar de manera condicionada servicios que, como la educación y la salud, deberían ser ofertados y garantizados por el Estado, y tener además un alcance universal (Haggard y Kaufman 2008; Lustig 2012).

### **8.1. Estructura y componentes**

El BDH ecuatoriano comparte con el PDHO mexicano y el PBF brasileño el objetivo básico de proveer un ingreso mínimo a los hogares en condición de pobreza, siendo la familia su núcleo de intervención. Sin embargo, mientras que el BDH se dirige -por lo menos hasta finales del año 2012- tanto a pobres como a pobres extremos, el PBF tiene como población objetivo los hogares en condición de pobreza extrema, y el PDHO se dirige, inicialmente, a los sectores rurales en condición de pobreza alimentaria, para posteriormente extender su cobertura a los sectores urbanos.

Las tres iniciativas han desarrollado sistemas digitalizados, tanto para el registro cuanto para el seguimiento de los beneficiarios, así como la incorporación al sistema financiero de cada país para el cobro mensual de la transferencia. No obstante, los mecanismos de focalización y selección suponen otra diferencia evidente entre ellos, pues si bien todos invierten recursos significativos en esta etapa, el PDHO y el PBF comparten -en mayor o menor grado- la administración del programa entre el gobierno central y los municipios, mientras que en el BDH el gobierno central concentra su control. Esta administración centralizada, que, aunque sí considera la opinión (Berzosa 2017) de

instancias como las Juntas Parroquiales, ha privado al programa del beneficio de la sinergia del acervo de la experiencia y el conocimiento de la gestión compartida.

Los PTC son por naturaleza una ayuda temporal y deben ser parte de un conjunto integral de elementos de los sistemas de protección social que permita a los beneficiarios independizarse de la ayuda sin el riesgo de regresar a la situación de pobreza. Con respecto a los sistemas de graduación, cada PTC tiene definidos sus propios parámetros de egreso. Iniciativas como el PDHO, quizá por haber sido sujeto de amplias y sistemáticas evaluaciones, ponen especial interés en la inserción laboral de los hijos de los beneficiarios, una vez terminada su formación secundaria, a diferencia del BDH ecuatoriano, que confunde, en la figura del CDH, la entrega anticipada de hasta 48 mensualidades, con una estrategia de salida del programa (Ponce 2013).

## **8.2. Prestaciones**

Dentro de las particularidades inherentes a cada programa las prestaciones son de gran importancia. El BDH es el único de los tres que opera con una transferencia económica de carácter plano, independientemente de la conformación del hogar. Transferencia que, como se verá más adelante, se desvanece en cubrir el costo de algunos servicios que, como el del transporte escolar, deberían ser de provisión estatal. Tanto el PBF como el PDHO estructuran dicho valor en base a algunos criterios como el tiempo de permanencia en el programa, el número de hijos por hogar y su nivel de educación, entre otros, situación que incrementa sustancialmente el presupuesto y exige un mayor conocimiento de la realidad individual de cada hogar. Cabe recalcar también que el PTC mexicano articula apoyos a la nutrición y atención de salud para todos los miembros de la familia. Es, asimismo el único de los tres con un enfoque de género, dedicando recursos adicionales para acompañar la culminación de los estudios secundarios de las hijas de los beneficiarios.

Repetidas investigaciones desvirtúan la consolidación del efecto pereza como efecto negativo en el ámbito laboral, pues, como se verá más adelante, siendo la madre la administradora del beneficio y del hogar tiene, por un lado, una jornada laboral intensa pues, a más de cuidar de la familia, se procura cualquier fuente de ingresos adicional, y por otro, la educación en salud sexual y reproductiva impartida dentro de cada PTC sí tiene una incidencia positiva en la planificación de los embarazos. Finalmente, en lo que tiene que ver con el financiamiento, en el caso del PBF este proviene totalmente del

Estado, no ocurre lo mismo con el BDH y el PDHO, que recurren a préstamos internacionales.

### **8.3. Condicionalidades**

Las condicionalidades en educación y salud, las que -con el transcurrir del tiempo- han evolucionado hacia el concepto de corresponsabilidades por parte de la madre de familia, por ser esta quien generalmente se ocupa del hogar, son comunes a los tres PTC, y cada uno de ellos cuenta con su propio sistema de control y verificación del cumplimiento las mismas. La evidencia demuestra que, sobre todo, el impacto de la transferencia en los índices de escolaridad es mayor mientras mayor es la situación de pobreza del hogar. Esto debido al costo de oportunidad de enviar a los hijos a los centros educativos. Es por ello que iniciativas como el PDHO, por ejemplo, incrementan el monto, tanto de las becas educativas cuanto de los bonos por aprovechamiento escolar. Asimismo, Fiszbein y Schady (2009) resaltan la importancia de la implementación de medidas complementarias a los PTC en procura de: (i) incrementar la calidad de los servicios de salud y educación, y (ii) promover entornos saludables y estimulantes para los niños, tanto en las escuelas y colegios como en sus hogares, pues los autores reconocen que la evidencia del efecto de los PTC en aspectos que van más allá de la mera asistencia a los centros de salud y educación, como son el desarrollo cognitivo o la relación altura-edad de los niños y niñas, no es positivamente contundente.

Como se ha visto, la implementación de las transferencias monetarias condicionadas ha estado guiada hacia la consecución del mismo fin, a saber, redistribuir e impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza como consecuencia del cumplimiento de las condicionalidades de educación y salud/nutrición (Fiszbein, Schady, Ferreira, Grosh, Kelleher, Olinto y Skoufia 2009, citados en Zucco Junior y Luna 2017). Las diferentes evaluaciones realizadas, tanto en Brasil al Programa Bolsa Familia (PBF) como en México al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), dan cuenta del impacto positivo de uno y otro en los campos de la educación, la salud y el consumo; así como de la ampliación significativa de su cobertura en términos de beneficiarios, de prestaciones y montos, dado que ambos toman en consideración la composición familiar al momento de establecer el monto de la transferencia.

Todo esto ha sido posible con un bajo esfuerzo macroeconómico en términos de porcentaje del PIB, ya que tanto Brasil como Ecuador y México destinan a estos

programas presupuestos de alrededor de 0,80% de su PIB. Monto que, empero, resulta muy superior al de otras iniciativas que, como Chile Solidario, cuenta con un presupuesto del 0,08% del PIB. No obstante, es importante recalcar que el alcance de la cobertura de los tres programas en cuestión es también mayor al programa chileno. Por ejemplo, el BDH ecuatoriano beneficiaba para el año 2009 al 40% de la población, constituyéndose así en el PTC de mayor cobertura de la América Latina (Fiszbein y Schady 2009).

La incidencia de cada programa en la reducción de la pobreza ha sido muy diferente. Mientras que en Brasil los índices de pobreza -sin que el PBF pueda llevarse los réditos exclusivamente- han disminuido considerablemente entre los años 1990 (48%) y 2014 (18%), en México no se han alcanzado los mismos resultados. Más aún, los índices de pobreza prevalecen en los doce años de operación del PDHO, lo que ha conducido a su reestructuración. La explicación podría encontrarse en el hecho de que, como sostiene Vargas (2014), el PBF no privilegia la acumulación del capital humano, sino que prioriza el apoyo familiar, facilitando su vinculación con la oferta pública de servicios sociales. Mientras que el PDHO sí lo hace, siendo la inversión en la acumulación del capital humano un tipo de proyecto con resultados a más largo plazo, que requiere -eso sí- una vez alcanzada la fase de graduación, de una buena oferta laboral que permita a los hijos e hijas de los hogares beneficiarios una pronta y positiva inserción en el sector productivo. Recuérdense también que los tres países presentan enfoques de protección social significativamente diferentes. Brasil, por ejemplo, tiene un enfoque de garantía ciudadana. En Ecuador la protección social es exclusivamente de naturaleza asistencial, no contributiva focalizada en los pobres (Cecchini y Martínez 2011).

En el caso ecuatoriano, habiendo iniciado estos programas a finales del siglo pasado, sin condicionalidades de ningún tipo, sino como una medida compensatoria a la crisis económica, el Bono de Desarrollo Humano tiene ya una trayectoria de más de 10 años. Este largo camino recorrido de fructífero aprendizaje ha permitido al programa convertirse en el pilar fundamental de la protección social no contributiva del régimen actual. Montos de inversión elevados, pero poco significativos en términos del PIB, debates entre universalidad y focalización, y en épocas de elecciones duras críticas clientelares también han acompañado al BDH. Un factor de absorción de tecnología en la administración pública también marca la diferencia con los intentos anteriores. Gracias a las tecnologías de la información y la comunicación la burocracia central puede dar seguimiento al BDH casi en tiempo real.

Sin embargo, la pobreza tiene muchas caras, causas y también justificaciones, y dado que esta iniciativa presta apoyo a una proporción significativa de ecuatorianos, resulta pertinente analizar sus efectos, tanto desde los métodos estadísticos tradicionalmente utilizados como desde los métodos cualitativos que por la imposibilidad de ser aplicados masivamente son dejados de lado, sin considerar que esa visión humana, profunda, detallada y más sentida se constituye en un importante referente al momento de tomar decisiones, que en situaciones como la pobreza pueden, y de hecho tienen, un impacto trascendental en esas familias que por sus propias carencias necesitan ser tratadas con más cuidado.

Más aún, cuando en Ecuador la implementación de este tipo de programas de asistencia social no contributiva no respondió, como en el caso de México (pionero en su instrumentación), a la necesidad de diseñar una herramienta que permitiera hacer frente, de manera casi universal, a la pobreza y sus consecuencias, que para 1995 afectaba a una porción tan significativa de mexicanos, y que contó desde sus inicios con procesos de seguimiento y evaluación de resultados. O, como su homólogo brasileño que surgiera (con un presupuesto responsablemente establecido) para englobar en una sola iniciativa diversos programas que operaban sin mayor orientación en diferentes regiones del país. El BDH surgió, hasta cierto punto, como una imitación o réplica de otros PTC, sin mayor reflexión, ni mucho menos un presupuesto técnicamente estructurado. De ahí que, a diferencia del PDHO o el PBF, su asignación presupuestaria se haya visto menguada a partir del 2013, con la consecuente disminución de beneficiarios.

La mirada desde los resultados cuantitativos y desde la administración del Estado dice poco sobre los efectos cotidianos del BDH. Para dar cuenta de estos y, por lo tanto, aclarar cuáles de ellos tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, es necesario cambiar el nivel de análisis (de lo macro a lo micro) y las técnicas para estudiar el programa (de los instrumentos cuantitativos a los cualitativos). Por esta razón, en el capítulo cuarto, una vez esbozado el perfil de las beneficiarias, se discuten los efectos del programa, tanto a través del análisis de la movilidad a nivel estadístico cuanto de la profundización de la realidad de los beneficiarios, contrarrestando la pobreza rural con la urbana. Todo esto con el propósito de lograr un mejor entendimiento del programa, no solo en lo que tiene que ver con la interacción -de existir alguna- entre los receptores y los agentes estatales, sino en el uso en el quehacer diario de los beneficiarios de los recursos entregados. También se analiza el comportamiento de los no beneficiarios

con respecto a la educación y salud de sus hijos e hijas menores de edad, en procura siempre de identificar diferencias entre la realidad de la zona 6 y el resto del país.

Posteriormente, en el capítulo quinto se presentan los resultados de la fase cualitativa de esta investigación, que -como se mencionó- no solo tiene el propósito de complementar los hallazgos de la fase cuantitativa, sino que busca esclarecer ciertos aspectos que permanecen ocultos en la masa de datos estadísticos, y que guardan relación con lo cotidiano de la vida de los hogares beneficiarios. Percepciones, impresiones y opiniones de personas consideradas como pobres, beneficiarias o no, pero pobres al fin, que no resulta posible recoger en los estudios cuantitativos sobre el tema, salen a la luz cuando se establece un contacto directo con el grupo en cuestión.



Cuadro 12

**Comparativo características PDHO / PBF / BDH**

	<b>PDHO</b>	<b>PBF</b>	<b>BDH</b>
Inicio	1997	2004	2003
Alcance inicial	300 familias	6.571.839 familias	1'182,130 <sup>40</sup>
Presupuesto inicial	USD 32 millones	USD 1 296 336 765	USD 197 millones
Población objetivo	Rural Rural y urbana (2001)	Urbana y rural	Urbana y rural
Administración	Federal: secretarías de estado, gobiernos federales y municipales	Federal: gobiernos locales (Índice de Administración Descentralizada)	Gobierno central
Sistemas de evaluación	CONEVAL	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS): Portal de Investigaciones de Evaluación	No
Núcleo de intervención	Familia	Familia	Familia
Acumulación de capital humano	Salud Educación	No <sup>41</sup>	Salud Educación
Sistema de registro	- Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) - Sistema Integral de Padrones de Programas Gubernamentales (SIPP-G)	Cadastre Único para Programas Sociais Do Governo Federal (CadÚnico)	Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN)
Transferencia	Ajustable según las características de la familia	Ajustable según las características de la familia	Plana, no considera las características de la familia
Sistema de pago	Instituciones financieras autorizadas	Instituciones financieras autorizadas	Instituciones financieras autorizadas
Sistemas de egreso	Iniciativas pro inserción en la vida productiva Becas para estudios de tercer nivel	Plan Sectorial de Calificación Profesional para los Beneficiarios del Programa Bolsa Familia (Planseq) Programa de Movilización de la Industria Nacional de Petróleo y Gas Natural Programa Acreditar	CDH (entrega anticipada de hasta 48 mensualidades del BDH) Crédito Productivo Solidario Becas para estudios de tercer nivel

<sup>40</sup> Incluidas las pensiones asistenciales (tercera edad y personas con limitaciones físicas).

<sup>41</sup> Prioriza el apoyo a la familia al facilitar el acceso a la oferta pública de servicios sociales, sobre todo a los de educación y salud



## **Capítulo tercero**

### **Materiales y métodos**

Con respecto a la pertinencia de los métodos de investigación, el debate acerca de la conveniencia de utilizar métodos cuantitativos en detrimento de los cualitativos -o viceversa-, y por consiguiente el conflicto de combinarlos, ha sido superado ya dado que la elección de un método o la combinación de estos depende también de las exigencias de la situación de investigación.

Retomando los objetivos de esta investigación, tanto para evaluar los avances en la lucha contra la pobreza monetaria como el incremento de los indicadores de salud y educación, resulta pertinente, si no recomendable, abordar la evaluación del BDH combinando métodos cuantitativos y cualitativos, dado que, por un lado, sí es posible el acceso y análisis de información estadística confiable, y por otro, ¿quiénes más calificados que los pobres para hablar de su pobreza?

Según sostenían Cook y Reichrt en un texto publicado en 1986, un investigador no está obligado a adoptar uno de los dos paradigmas, cualitativo o cuantitativo, de manera única, puede mezclar las particularidades de cada uno de ellos que más le convenga a su tema de estudio:

Parece entonces que no existe tampoco razón para elegir entre métodos cualitativos cuantitativos. Los evaluadores obrarán sabiamente si emplean cualesquiera métodos que resulten más adecuados a las necesidades de su investigación, sin atender a las afiliaciones tradicionales de los métodos. En el caso de que ello exija una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, hágase, así pues (Cook y Reichardt 1986, 10).

De esta manera, se considera que el tema que aborda esta investigación puede y debe ser abordado desde la mezcla de ambos modelos.

#### **1. Abordaje**

Con estos antecedentes, la evaluación de los efectos del BDH como una de las políticas sociales implementadas en Ecuador entre los años 2007-2012, que a continuación se presenta, supone la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos, con corte descriptivo, más que causal, dada -como sostiene Gerring (2004)- la complementariedad entre ellos. Por un lado, se desarrolla el estudio de la masa de información estadística existente, en lo que viene a constituirse en el análisis de un gran

número de unidades N, para configurar el perfil de los beneficiarios del BDH, que si bien permite situar el estudio de casos en un contexto estadístico e identificar tendencias, a través del recuento de variables, tales como tipo de beneficiario, lugar de residencia, educación, estado laboral, por mencionar algunas, no permite obtener mayor grado de profundización o explicación sobre los efectos de la transferencia monetaria. Por otro lado, una vez identificados los componentes básicos del perfil de los beneficiarios del BDH, se lleva a cabo el análisis a profundidad de un número limitado de casos que permite profundizar en el estudio de pocas unidades N constitutivas del universo de estudio.

### **1.1. Abordaje cuantitativo**

En la primera etapa se realiza un análisis descriptivo, a nivel macro, de la evolución de la pobreza en el Ecuador, tomando para ello información proveniente de la Encuesta de Condiciones de Vida (Sexta Ronda), el Censo de Población y Vivienda (2010), las Encuestas Nacionales de Hogares, entre otros. Posteriormente se construye el perfil de los beneficiarios del BDH, tanto de ámbito nacional como en el territorio de la zona 6, en procura de identificar similitudes y diferencias entre ambos grupos. Para concluir, y debido a que las condicionalidades del programa en salud y educación apuntan a la potencialización del acervo de capital humano en estos dos campos, se pretende establecer -de existir alguna- una correlación entre el incremento de los índices de salud y educación de los hijos de las beneficiarias y la condición de beneficiaria.

### **1.2. Abordaje cualitativo**

En esta segunda etapa se plantea la necesidad de establecer contacto directo con aquellas personas que, o han sido identificadas como pobres por el Estado, o se auto identifican como tales, lo que permite al investigador enriquecer su entendimiento de la problemática en cuestión. Así, el estudio de casos, siendo el estudio intensivo -de corte descriptivo- de una unidad con el propósito de entender a un conjunto más grande de unidades similares, en procura de generar teorías, permite este acercamiento con la realidad de los pobres. La riqueza del método se sustenta en la naturaleza de sus resultados que complementan a la información cuantitativa, existiendo algunos subtipos de estudios de casos, entre ellos la entrevista en profundidad, técnica cuya intencionalidad principal es “adentrarse en la vida del otro, penetrar y detallar en lo trascendente, descifrar y

comprender los gustos, los miedos, las satisfacciones, las angustias, zozobras y alegrías, significativas y relevantes del entrevistado; consiste en construir paso a paso y minuciosamente la experiencia del otro” (Robles 2011, 40). Esta técnica corresponde a un modelo de conversación entre iguales, que permiten al investigador la comprensión de las experiencias o situaciones de los informantes desde sus propias palabras.

Esta cualidad de la herramienta entrevista en profundidad abre la posibilidad de profundizar en los porqués de sus limitaciones y en cuáles deberían ser -de boca de quienes viven dichas limitaciones- los caminos o iniciativas más idóneas para superarlas. Se decide así contactar a un grupo de familias, todas pobres, ya sea por autodefinición o porque así las considera el Estado, de áreas rurales, urbanas y periféricas, en la medida de lo posible con hijos menores de edad. Con ellas se tratan temas relacionados con su condición económica.

## 2. Enfoques

La pobreza es global y, siendo como es un problema social, se ha convertido en el centro de interés de la agenda política tanto de aquellos estados en donde su presencia es ya significativa como de aquellos en donde podría llegar a serlo de no aplicarse las medidas de remediación necesarias. “Desde el punto de vista ético y político, es difícil explicar no solo el aumento tolerado y/o favorecido por la desigualdad, sino la existencia misma de la pobreza cuando existen recursos para eliminarla. Vivimos en un mundo donde existen las capacidades y los recursos para eliminar la pobreza o reducirla y esto ha sido ampliamente reconocido” (Cimadamore 2009, 13).

Los organismos internacionales han realizado esfuerzos para tecnificar lo que debería entenderse por *situación de carencia percibida*. Actualmente desde esta perspectiva se utiliza el concepto de la *línea de pobreza*, un término técnico establecido en el año de 1910 por el economista inglés Benjamin Seebohm Rowntree para identificar y definir el monto de dinero socialmente aceptable que cubra las necesidades mínimas del ser humano, y que a su vez le permita mantener la eficiencia física. Sin embargo, hay que considerar que este valor es sensible a las circunstancias locales y, desde luego, varía a lo largo del tiempo, ya sea por efectos inflacionarios, o ya sea porque lo que se entiende por *necesidades mínimas* varía tanto con el tiempo como con las condiciones geográficas. Técnicamente, la línea de pobreza se expresa en dólares de paridad de poder adquisitivo para superar los inconvenientes causados por las circunstancias locales y temporales.

Otro aspecto a considerar son los estándares, puesto que para quien estudia y mide la pobreza las convenciones de la sociedad son cuestiones de hecho (¿cuáles son los estándares contemporáneos?), y no asuntos morales o de búsqueda subjetiva. Tanto Adam Smith como Karl Marx hicieron ya referencia a lo circunstancial del tema. Para Smith lo necesario no estaba constituido únicamente por los productos indispensables para vivir, sino por todo aquello que la sociedad determina como decente. También para Marx la subsistencia va más allá de lo histórico y lo moral, y depende también del país y la época.

En la medida en que la tecnología progresa y el estándar de vida general aumenta, tienen efecto tres factores sobre la pobreza:

- Nuevos artículos de consumo, inicialmente vistos como lujos, vienen a ser vistos como convenientes y luego como necesidades.
- Cambios en la forma en que está organizada la sociedad pueden hacer más costoso para los pobres lograr una meta dada.
- La actualización general de los estándares sociales puede hacer más caras las cosas para los pobres (Kanbur y Squire 2002, 177).

Esta apreciación técnica de la pobreza con todas sus limitaciones conceptuales y empíricas ha servido para dos propósitos: (i) monitorear y medir los cambios en el tiempo, y (ii) como un medio para proponer e implementar políticas pro-pobres. No obstante, para muchos científicos sociales el fenómeno de la pobreza tiene sus raíces en las desigualdades existentes en el planeta, las mismas que han conducido a potencializar la brecha entre ricos y pobres. Esta reflexión distancia al desarrollo del camino del crecimiento económico para acercarlo al del acervo de las capacidades del individuo, situación que impulsó a los estados a buscar alternativas que, como los PTC, aseguren un ingreso mínimo e impulsen la generación de capacidades.

## **2.1. Enfoque cuantitativo**

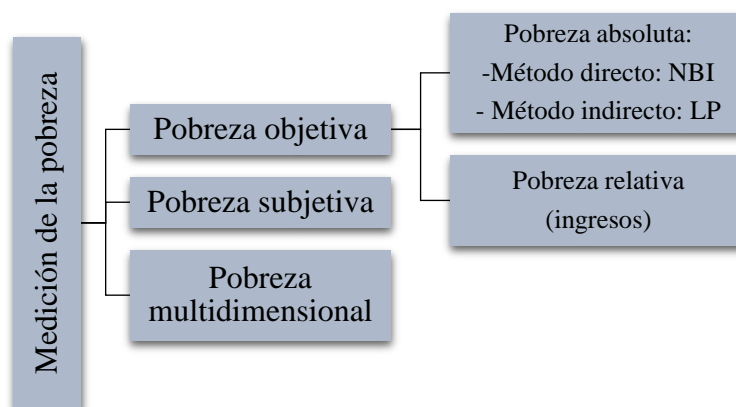
La pobreza como fenómeno puede ser, y de hecho es, medida a través de diferentes metodologías; no obstante, como punto de partida cualquiera de ellas debe dar respuesta a dos interrogantes: quién es pobre (*criterio de identificación*) y cuán pobre es (*indicador de agregación*). Además, es preciso definir también la perspectiva desde la cual se aborda la medición. Así, de la misma manera que existen algunas definiciones de pobreza existen también varias metodologías de medición, las cuales dependerán siempre de la perspectiva del investigador y de los temas o aspectos que se deseen resaltar.

En Ecuador, para solventar el «problema de identificación», se emplea el método de la línea de pobreza, el cual consiste, en primer lugar, en seleccionar una población de referencia que satisfaga un criterio normativo sobre la cantidad de energía alimentaria necesaria para balancear el gasto de energía y un nivel necesario y deseable de actividad física consistente con una buena salud en el largo plazo (FAO, 2004, p.16). Para determinar la situación de indigencia, se hace una valoración monetaria del gasto de consumo mensual per cápita y aquellos individuos que no alcancen a consumir el valor de una canasta de alimentos que satisfaga la norma kilo calórica establecida (2.141 Kcal persona por día) serán considerados como pobres extremos. Por lo tanto, el concepto de indigencia descrito está ligado exclusivamente al consumo alimenticio o la ingesta calórica. Para construir la línea de pobreza (o de pobreza moderada), la metodología expande proporcionalmente las necesidades alimenticias al resto de bienes, a través del coeficiente de Engel. Los bienes no alimenticios están compuestos por el gasto en vivienda, vestuario, educación, salud, transporte, entre otros (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2015b, 15).

Al momento de decidir por uno u otro método de medición, generalmente se consideran los siguientes aspectos: (i) el tipo de información base a utilizarse (pobreza objetiva y pobreza subjetiva), (ii) los valores referenciales que sirven para definir los umbrales (pobreza absoluta y pobreza relativa) y (iii) el tiempo de permanencia (pobreza transversal y pobreza de larga duración o pobreza persistente).

Figura 4

#### Métodos para la medición de la pobreza



Elaboración: Propia<sup>42</sup>

Desde la perspectiva de la exclusión social se valora también la pobreza multidimensional que mide la imposibilidad de acceso a ciertos consumos/servicios básicos. En el caso de esta investigación, la medición se aborda desde el tipo de

<sup>42</sup> Pobreza absoluta: una persona o un hogar es pobre dada su propia situación de insatisfacción (absoluta), sin establecerse comparaciones con otros.

Pobreza relativa: una persona es pobre cuando evidencia una situación de desventaja, económica y social, en relación al resto de personas.

información, pues, por un lado, se pasa recuento y se analiza información estadística recopilada tanto por fuentes oficiales como por particulares; y, por otro, se aplican herramientas de investigación cualitativa, con el propósito de recoger la percepción que las personas tienen de su condición económica y social, y la noción de desigualdad. Con la intención de mantener un orden coherente en la fase cuantitativa, el análisis de la información se realiza de acuerdo al esquema de clasificación de los métodos de medición de la pobreza (Figura 4), previa la explicación de cada uno de ellos.

## **2.2. Enfoque cualitativo**

La conveniencia de complementar métodos cuantitativos con métodos cualitativos se justifica en la medida en que los resultados cualitativos ayudan a comprender mejor los resultados cuantitativos (González y Carrera 2003), puesto que -como ya se mencionó- en la medición de la pobreza objetiva siempre estará presente la percepción del investigador y los juicios de valor que este pudiera realizar. Abordar la problemática de la pobreza desde quienes son parte de ella, profundizando en los diferentes elementos y situaciones articulados a su alrededor, y siendo el investigador un sujeto pasivo, permite un mejor entendimiento de su multidimensionalidad y diversidad.

### **2.2.1. Estudio de casos**

“Se debe tener en cuenta que en los estudios de casos a menudo se abordan temas sobre los cuales previamente se sabe poco o sobre los que el conocimiento existente es fundamentalmente defectuoso. El estudio de caso típicamente aporta con algún tipo de investigación original” (Gerring 2004, 342). En esta investigación se optó por la metodología del estudio de casos porque permite profundizar en una unidad, con el único propósito de dilucidar o determinar las que podrían ser características de una clase más grande. El estudio de casos es una manera particular de definir casos, como método no persigue, de manera alguna, analizarlos o crear modelos de relaciones causales, pero sí aspira a dilucidar características de un universo más grande de iguales condiciones a la unidad de estudio. Ahora bien, dicha unidad o unidades connotan un fenómeno espacialmente delimitado con precisión (familias en situación de pobreza, beneficiarias o no del Bono de Desarrollo Humano) para ser observado en un momento dado o a lo largo de un período de tiempo específico (Gerring 2004).



Gerring sostiene que lo que diferencia al método de estudio de casos de todos los otros métodos es su dependencia en la correlación demostrada en una sola unidad y el intento por vislumbrar características en un conjunto de unidades más amplio, y que, por lo tanto, dependiendo del número de casos (N) pueden ser evaluados cuantitativa o cualitativamente.

Habiéndose optado por la entrevista en profundidad como herramienta, el estudio se realizó de manera intensiva, centrándose única y exclusivamente en temas relacionados con el bono de desarrollo humano. De esta manera, la unidad formal de análisis estuvo constituida por los beneficiarios del programa (actuales y pasados) y los no beneficiarios constituyen la unidad informal. Es pertinente aclarar que en esta investigación tanto las unidades formales cuanto las informales fueron tratadas con el mismo nivel de profundidad, puesto que para identificar una correlación entre la situación de beneficiario del BDH y el acervo de salud y educación de los hijos de esos beneficiarios el estudio de quienes no son beneficiarios, aun estando también en situación de pobreza, resulta imprescindible y mandatorio. Esta investigación no considera una variable de tiempo, puesto que todas las unidades fueron estudiadas sincrónicamente una sola vez.

Resultaba primordial también conocer qué aspectos estaban destinados a describir específicamente a la unidad de estudio y cuáles buscaban aplicarse a un conjunto más grande de unidades. Así, el estudio se centró -de ahí la utilidad de la entrevista en profundidad- en las familias pobres, ambicionando vislumbrar los efectos que la condición de beneficiario, ex beneficiario y no beneficiario del BDH ha tenido en su situación económica, y de manera particular en la capacidad para proveer a sus hijos de educación y salud, llegando a identificarse situaciones que -como se verá más adelante- se repiten constantemente en los casos tratados.

Ahora bien, tanto el diseño como la ejecución de este caso de estudio supuso la consideración de los siguientes aspectos (Gerring 2004).

- Tipo de inferencia: se trata de un estudio descriptivo en el que se busca: (i) conocer la dinámica de la inversión de la transferencia monetaria entregada a los beneficiarios del programa y (ii) inferir si efectivamente la condición de beneficiario del BDH impulsa el acervo de capital humano de los hijos/as de los beneficiarios del programa.
- Alcance de la propuesta: el estudio de casos busca profundidad en la problemática. La disyuntiva se produce así en torno a saber más sobre menos o saber menos sobre más, siendo esta la razón por la cual se decidió combinar dos tipos de

métodos. Los porqués, cuándo y cómo son cruciales al momento de explicar características especiales de la problemática de la pobreza.

- Homogeneidad: como se mencionó, el grupo de madres de familias participantes en este estudio de casos muestra -para ser susceptibles de comparación- un alto grado de homogeneidad; sin embargo, el tamaño tan reducido de la muestra se convierte en una debilidad, pues este tipo de diseño de investigación a menudo carece de representatividad.
- Relaciones causales: “A menudo la conexión entre una supuesta causa y su efecto se vuelven visibles una vez que se han examinado las motivaciones de los actores involucrados” (Gerring 2004, 348). Si bien, la capacidad de valorar estadísticamente la relación causa-efecto sustentada en la representatividad de la muestra constituye la fortaleza de la investigación cuantitativa, este tipo de abordaje carece de la capacidad de identificar el mecanismo causal, limitación que es superada en el estudio de casos y que representa una ventaja significativa, al permitir juntar el conocimiento general del tema con el conocimiento empírico de la interrelación causa-efecto. “Ceteris paribus, los estudios de casos son más efectivos para vislumbrar los mecanismos causales y menos efectivos para vislumbrar verdaderos efectos causales” (Gerring 2004, 349). De esta manera, mientras la investigación cuantitativa admite el establecimiento de los efectos del BDH, el estudio cualitativo permite, por un lado, profundizar en la comprensión de dichos efectos y, por otro, obtener un mejor y más profundo entendimiento de los estilos de vida de los participantes en el estudio.
- Estrategia de investigación: el mundo de las ciencias sociales, de acuerdo a Gerring, “puede en último caso dividirse de acuerdo a la elección de la estrategia de investigación predominante, exploratoria o confirmatoria/refutatoria. Esto constituye dos momentos de la investigación empírica, un momento propositivo y un momento escéptico, cada uno de los cuales resulta esencial en el progreso de una disciplina” (2004, 349). El estudio de casos es exploratorio por naturaleza, abriendo la posibilidad -sin ser esta su mayor fortaleza- de realizar investigación de refutación. Siendo uno de los objetivos de este trabajo analizar los efectos, en términos de prosperidad, del BDH, tanto como los efectos de sus condicionalidades en el desarrollo del capital humano, se espera que los hallazgos del mismo permitan proponer -si bien no nuevas teorías- por lo menos

recomendaciones que ayuden a mejorar tanto el programa como las herramientas utilizadas para monitorizar los avances en la lucha contra la pobreza.

- Universo de estudio: el conocimiento adquirido en una investigación de corte exploratorio es sustancialmente más profundo que aquella obtenida únicamente a través de evidencia estadística, por lo que la posibilidad de escuchar de las madres en condición de pobreza los porqués de esta condición y la relación entre esta y la posibilidad de acceder o no al BDH, así como el comportamiento de consumo o inversión del valor de la transferencia, resulta altamente enriquecedora.

Finalmente, con respecto a la estrategia de selección de los casos, existe un debate académico alrededor de la investigación con métodos mixtos, en la que el análisis cuantitativo de un gran número de casos se combina con el análisis cualitativo de un número más pequeño de casos.

Similar a nuestro enfoque, la estrategia de Lieberman y Fearon y de Laitin es primeramente llevar a cabo un amplio análisis cuantitativo de N para establecer relaciones fuertes entre las variables independientes y luego seguir el rastro en el análisis de un N pequeño para verificar que los vínculos entre las variables son causales (y no espurios) y para evidenciar los mecanismos que enlazan las variables causantes y las resultantes (Huber y Stephens 2012, 51).

Con relación al método de selección de los casos de estudio, la disyuntiva transcurre entre una selección aleatoria y una de conveniencia. Para Huber y Stephens la selección aleatoria es demasiado costosa, sin considerar además la duración de cada análisis en profundidad. Por ello, como se verá más adelante, la selección de los casos de estudio fue realizada por conveniencia.

### **2.2.2. Entrevista en profundidad**

La entrevista es una conversación que se caracteriza por tener un objetivo -más o menos- específico. Utilizada en las ciencias sociales es un instrumento de indagación social: “El entrevistador controla el intercambio verbal, a través de la enunciación de preguntas; sin embargo, recae sobre el entrevistado la mayor parte del peso de la participación en dicho intercambio conversacional, siendo el sujeto-objeto de la entrevista” (Izcara Palacios y Andrade Rubio 2003, 9). Aunque la noción que se tiene comúnmente cuando se habla de entrevista es que se alude a un intercambio formal de

preguntas y respuestas que se lleva a cabo siguiendo un guion elaborado con antelación, el mismo que versa sobre los temas de interés para la investigación, y que se presupone que conoce el informante; pero en la entrevista en profundidad no hay un guion preestablecido, la conversación fluye con preguntas y respuestas y repreguntas.

La decisión de utilizar la entrevista en profundidad se debe a que es la herramienta adecuada para una recolección de información de índole profunda en las investigaciones cualitativas, esto es, para “adquirir conocimientos sobre la vida social, los científicos sociales reposan en gran medida sobre relatos verbales” (Taylor y Bogdan 1987, 100). Una entrevista en profundidad, según Cicouret (1982), se adentra en el mundo privado (en la vida personal) de extraños con el objetivo de obtener información sobre su vida cotidiana. Ello se debe a que la entrevista cualitativa, en contraste con la entrevista estructurada, es flexible y dinámica, autores como Taylor y Bogdan las han descrito como no estandarizadas, no estructuradas y de naturaleza abierta.

Utilizamos la expresión ‘entrevista en profundidad’ para referirnos a este método de investigación cualitativa. Por entrevista cualitativa en profundidad entendemos reiterados encuentros cara a cara entre el entrevistador y los informantes, encuentros estos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (1987, 101).

La puesta en práctica de esta entrevista semeja una conversación entre iguales, no es un mero intercambio de preguntas y respuestas, no lleva al informante a decir monosílabos todo el rato porque le permite meditar la cuestión y explayarse en sus respuestas. En este caso no se usan cuestionarios pre elaborados ni se sigue un protocolo estricto de comportamiento, el propio investigador es un instrumento de la investigación; pues en este rol debe no solo obtener las respuestas, también tiene que aprender sobre la marcha qué preguntas hacer y la mejor forma de hacerlas.

Para Taylor y Bogdan (1987), en la medida en que es un método de la investigación cualitativa, la entrevista en profundidad comparte características con la observación participante; puesto que igual que el observador, el entrevistador hace avances lentos al inicio. Y en el proceso procura establecer lo que resulta importante para sus informantes, antes de enfocar su investigación.

Lo que diferencia -básicamente- a la observación participante de las entrevistas en profundidad se encuentra en los escenarios y las situaciones en los que se desarrolla la investigación: “Mientras que los observadores participantes llevan a cabo sus estudios en

situaciones de campo ‘naturales’, los entrevistadores realizan los suyos en situaciones específicamente preparadas” (Taylor y Bogdan 1987, 102). El conocimiento que obtiene el primero es -de alguna manera- más espontáneo, en cambio el otro depende exclusivamente de la fiabilidad de las respuestas de sus informantes.

La entrevista en profundidad -a su vez- se clasifica en tres tipos, relacionados entre sí: el primero es la autobiografía sociológica, conocida también como memoria de vida. En ella el investigador trata de destacar las experiencias más importantes de la persona y -muy importante- los significados que esa persona otorga a esas experiencias. “En la historia de vida se revela como de ninguna otra manera la vida interior de una persona, sus luchas morales, sus éxitos y fracasos en el esfuerzo por realizar su destino en un mundo que con demasiada frecuencia no coincide con ella en sus esperanzas e ideales” (Taylor y Bogdan 1987, 102). La diferencia entre la historia de vida y la autobiografía propiamente dicha es la mediación que hace el investigador entre el relato de su informante y el producto final.

El segundo lugar de la clasificación de la entrevista a profundidad se enfoca en el aprendizaje sobre acontecimientos que no han podido ser observados de forma directa. Aquí los interlocutores se presentan como informantes en el exacto sentido del término: “Actúan como observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo. En tanto informantes, su rol no consiste simplemente en revelar sus propios modos de ver, sino que deben describir lo que sucede y el modo en que otras personas lo perciben” (Taylor y Bogdan 1987, 103). A partir de esa información el investigador construye o reconstruye la situación. Entre los varios ejemplos de este tipo de entrevista que pueden mencionarse están el estudio de Domhoff (en 1975) sobre la idiosincrasia de las élites de poder, el estudio de Erikson (en 1976) sobre cómo reaccionó una ciudad de Virginia Occidental ante un desastre natural.

El último tipo de las entrevistas en profundidad de la investigación cualitativa tiene como fin proporcionar una ampliación del conocimiento de escenarios, situaciones y personas. Esta se usa en el estudio de un número extenso de personas en un espacio relativamente breve de tiempo, en comparación con la duración de una observación participante. “Por ejemplo, probablemente se podrían realizar varias entrevistas en profundidad con 20 maestros empleando la misma cantidad de tiempo que tomaría un estudio de observación participante en un aula única. El estudio de Rubio (1976) sobre familias obreras, basado en 100 entrevistas detalladas con esposas y esposos, es un buen ejemplo de este tipo de investigación” (Taylor y Bogdan 1987, 103-4).

Sea cual sea el tipo elegido, la técnica de la entrevista en profundidad convierte al entrevistador en otro instrumento de análisis, cuya tarea es explorar y rastrear la información de mayor relevancia para su investigación mediante preguntas y repreguntas, puesto que así se conoce al interlocutor lo suficiente como para comprender qué quiere decir. Igualmente, se consigue mediante las preguntas oportunas y adecuadas crear una atmósfera cercana y personal, que da como resultado la creación de vínculos inmediatos y estrechos; en este sentido, sostiene Robles, “no es casual que en ocasiones estos contactos deriven en conexiones sólidas e intensas con los entrevistados; por lo que ser sensato, prudente e incondicional, forma parte fundamental para el desarrollo de esta técnica, no solo en el desarrollo de la entrevista, también durante la construcción de los datos” (2011, 40).

La entrevista en profundidad es -por lo general- de una duración mayor que una estructurada, aunque es indudable que debido a la imposibilidad de predecir el tono y la importancia de las respuestas no se puede predecir cuánto exactamente. Su duración va a depender de la cooperación del entrevistado, de lo valioso de las respuestas y de la habilidad que demuestre el entrevistador para conseguir que así sea. Esta debería tener una duración no inferior a treinta minutos, aproximadamente, aunque con frecuencia puede prolongarse: “Cuando ha sido creado un clima adecuado y se establece un contacto cálido entre los interlocutores, la entrevista puede extenderse fácilmente durante periodos superiores a una hora. Sin embargo, una entrevista superior a una hora y media de duración podríamos considerarla como excesivamente larga” (Izcara Palacios y Andrade Rubio 2003, 49).

En una entrevista en profundidad cada participante tiene un rol, el entrevistador -por ejemplo- es quien conduce la conversación por los derroteros que convienen a su indagación. Debe guiar al entrevistado a través de preguntas oportunas y eficaces, que eviten que se desvíe de los objetivos propuestos. Algunos autores (Izcara Palacios y Andrade Rubio 2003; Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez 1999) consideran que el papel del entrevistador es uno de los más difíciles en una entrevista a profundidad, pues debe ayudar a que su interlocutor exprese las respuestas que precisa, mas no debe sugerirlas. “Aunque el entrevistador es quien conduce y guía la entrevista, el entrevistado juega un papel activo en la determinación del ritmo y dirección de la interacción conversacional” (Izcara Palacios y Andrade Rubio 2003, 64).

La selección de los participantes se realizó por conveniencia ya que, como se detalla más adelante, conseguir la participación de personas beneficiarias del BDH fue

una tarea complicada. Sin embargo, una vez acordada su participación, cada una de las personas demostró un alto grado de colaboración. Así, procurando conservar el rol de observadores, el contacto con la muestra se realizó con la mayor naturalidad posible, si es que se puede hablar de un *acercamiento natural*, pues cualquier investigación en el momento que toca su objeto de estudio deja de ser natural. Asimismo, todo acercamiento implica un intercambio entre el sujeto que se propone conocer y el objeto que pretende ser conocido, y no hay nada natural en considerar a un grupo de personas objeto de estudio. Con estos antecedentes, la aproximación realizada trató de ser natural en la medida que se estableció un contacto franco con el grupo de estudio, sin mayores presunciones, procurando respetar los espacios y las vidas de este grupo de personas. En general, se desarrollaron interacciones de entre cuatro y ocho horas de duración, puesto que una vez superado el temor y, en muchos casos, la vergüenza de ser pobres, el intercambio de opiniones e impresiones fluyó con facilidad, utilizando la grabación de audio y las imágenes fotográficas como apoyo para el registro de las visitas.





## Capítulo cuarto

### **El bono de desarrollo humano como estrategia para combatir la pobreza: una perspectiva cuantitativa y desde el Estado**

Con respecto a los mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos, el Plan Nacional para el Buen Vivir sostiene acerca de las políticas sociales que:

El diseño e implementación de políticas sociales universales como punto de partida para una nueva generación de políticas económicas (Delcourt, 2009), y cuyos objetivos no solamente se dirijan a reducir la pobreza sino también a la garantía de derechos, el fortalecimiento de la ciudadanía, la cohesión social, la justicia y la igualdad, y que se articulen a una estrategia global orientada al Buen Vivir. Esta estrategia deberá asegurar una protección contra los riesgos, pero también deberán reequilibrar las relaciones sociales, aportando a las colectividades y a los individuos los soportes sociales (derechos y garantías) necesarios para su acción y el estado constitutivo de una nueva identidad social. El requisito primordial y condición necesaria de una estrategia de acumulación y (re)distribución, es la garantía del ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, y sobre todo de aquellos proclives a fomentar la cohesión social y a mejorar las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades. No se debe considerar solamente el carácter indivisible del sistema de derechos, sino el carácter universal e igualitario que debe tener la posibilidad de acceder a ellos y el carácter institucional y público que debe revertir su concreción (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 121).

En el capítulo dos se presentaron, a más de la estructura de los PTC, algunas de las similitudes y diferencias entre el Bono de Desarrollo Humano y los programas Bolsa Familia brasileño y el mexicano Oportunidades. Cabe resaltar el hecho de que todos ellos fueron iniciativas gubernamentales en el ámbito de las políticas públicas, surgidas por razones coyunturales y que se propagaron de manera acelerada en toda la región, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, pero que han tenido la capacidad de adaptarse a la realidad de cada uno de los países. Por ejemplo, el proceso de inclusión ha dado lugar al desarrollo e implementación de sofisticados sistemas de inserción, que en algunos casos requieren la consideración de varios parámetros simultáneamente, puesto que se tratan de programas con transferencias variables que se ajustan según las características peculiares de cada familia.

Los logros y alcances de cada programa han sido diferentes, como diferentes fueron y aún son sus objetivos. Por ejemplo, mientras que el PDHO ha privilegiado la inversión en capital humano, el PBF se centra más en garantizar un ingreso mínimo. Con

respecto a los efectos del BDH entre los años 2006 y 2014, e insistiendo siempre en la imposibilidad de establecer una relación causal de carácter exclusivo entre estos y la entrega monetaria del programa, se presentó evidencia de las repercusiones económicas de la transferencia, a saber: una reducción del 12,5% en la pobreza de consumo y una reducción de 4,7 en el índice GINI. Logros que han permitido al Estado, mediante la producción de cifras y otros instrumentos (boletines, informes, etc.), presentar la estrategia del BDH como un éxito rotundo que interactúa y refuerza otras políticas sociales, igualmente exitosas.

El objetivo de este capítulo es explicar -desde la perspectiva del Estado- cómo funciona el BDH y qué efectos ha tenido tanto a nivel macro (nacional) como a nivel micro (zona 6). La sección inicia con una breve explicación del modelo de desarrollo y planificación vigentes en Ecuador a partir del año 2007. Luego pasa revisión a la evolución del proceso de inclusión de BDH a nivel nacional y a nivel de la zona 6, zona de planificación seleccionada en esta investigación para realizar el análisis micro de la problemática de la evolución de la pobreza y los efectos del programa. Posteriormente, en base de la data oficial, se esboza el perfil de las madres beneficiarias en procura de: (i) identificar sus características demográficas, sociográficas y comportamentales, y (ii) comparar el perfil de las beneficiarias a nivel nacional y el de las beneficiarias de la zona 6, así como la dinámica de la inversión de la transferencia, en procura de identificar diferencias entre ambos grupos. Para concluir, se presenta un análisis de corte descriptivo de la evolución de la pobreza en el Ecuador, pasando recuento de las diferentes métricas comúnmente utilizadas, en procura de identificar el efecto que la transferencia económica del BDH pudiera haber tenido sobre dicha evolución.

Poder contar con todo este cuerpo de información permitió en la fase cualitativa de esta investigación: (i) abrir el debate acerca de lo que desde el discurso oficial se atribuye como logros del Programa, y lo que en la opinión de las beneficiarias es producto de su esfuerzo y trabajo constante por garantizar un mejor futuro a su familia; (ii) conocer y entender las condiciones de su relación con el Estado y (iii) apartándose de las dimensiones económicas y sociológicas, comprender la pobreza desde esa dimensión humana de quienes viven inmersos en ella. Más aún cuando la evidencia producto de investigaciones llevadas a cabo en otros países de América Latina muestran que: (i) la inversión en educación y salud resulta, en el largo plazo, mucho más eficiente que las transferencias condicionadas y (ii) los beneficiarios desarrollan con el Estado relaciones de dependencia y gratitud que dan lugar a prácticas clientelares.

## 1. El nuevo modelo de planificación y desarrollo en Ecuador

Una de las deficiencias característica de los países del tercer mundo ha sido siempre la inequidad -también- en la distribución de las obras y los servicios que debe entregar a la ciudadanía:

Por muchos años los servicios que debía entregar el Estado a las familias ecuatorianas solo llegaban a unos pocos. La mayoría de beneficios se concentraba en ciertos sectores del país, por lo que muchas personas no podían acceder a adecuados servicios de salud, educación, vivienda, policía, agua, energía eléctrica, entre otros. Ante esta situación, el Gobierno nacional decidió buscar una forma para distribuir más y mejores servicios a la población. La estrategia ha sido entonces promover una verdadera descentralización y desconcentración del Estado (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2008).

Amparado en la Constitución de 2008, el Estado ecuatoriano inició un proyecto para recuperar e incrementar su papel como planificador y gestor del territorio. El Plan Nacional del Buen Vivir se constituyó así en la directriz y motor de esta transformación, que reemplaza la concepción tradicional de desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, por un entendimiento que propende a la construcción de una nueva sociedad para todos. Planteándose desafíos políticos, sociales, económicos y técnicos que robustezcan el sistema político e institucional menoscabado como consecuencia del modelo de gobierno imperante en todos los países de América Latina durante las décadas finales del siglo anterior. “El Plan propone una visión del Buen Vivir, que amplía los derechos, libertades, oportunidades y potencialidades [...]. Esto implica una ruptura conceptual que se orienta por éticas y principios que marcan el camino hacia la construcción de una sociedad justa, libre y democrática” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009, 33).

El Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) se estructura alrededor de doce objetivos. De estos, dos resultan de singular importancia en esta investigación:

- **Objetivo 2:** Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- **Objetivo 3:** Mejorar la calidad de vida de la población.

La directriz del proyecto de gobierno está plasmada, a grandes rasgos, en el objetivo uno, que propone la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad, dado que el modelo de desarrollo y la estructura social vigentes a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI consolidaron formas y condiciones de exclusión que

impidieron el ejercicio pleno de la ciudadanía a la mayoría de la población. Así, la política 1.9 habla de promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional poli céntrica. Para ello, una de las metas de la administración del presidente Correa Delgado fue transformar el Estado, buscando distribuir más y mejores servicios a la población mediante dos iniciativas:

- La descentralización de responsabilidades y recursos desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).
- La desconcentración de los servicios tradicionalmente ofrecidos por los ministerios hacia sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrito o circuito.

De esta manera, Ecuador pasó a tener una nueva organización territorial, la que implicaba también una nueva forma de administrar (por lo menos en teoría):

Las zonas están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Tenemos 9 zonas de planificación. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos. Desde este nivel se coordina estratégicamente las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas en el área de su jurisdicción (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2008).

Dentro de este nuevo esquema las zonas quedaron integradas como se muestra en la ilustración:

Ilustración 1. Mapa del Ecuador por zonas de planificación



Fuente y elaboración: SENPLADES 2008

## 2. La zona de planificación 6 / Austro

La delimitación de las zonas la hace el SENPLADES tomando en cuenta criterios de “proximidad geográfica, cultural y económica” (2010).

Como Subsecretaría coordinamos el cumplimiento de compromisos presidenciales en la Zona 6, participamos en eventos nacionales, en el Plan Nacional del Buen Vivir, en la formulación y coordinación de la ejecución de la agenda zonal de desarrollo, en la capacitación y asesoría, en la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), en la conformación de veedurías provinciales para el Plan Nacional del Buen Vivir, en la Junta de Autoridades de la Zona 6, en la formación del núcleo estratégico o sede del Ejecutivo en la Zona 6. En la priorización de proyectos de inversión pública para el Plan Anual de Inversiones (PAI-2010), en la participación en el sistema nacional de información, en el liderazgo y participación en el sistema zonal de información, en el seguimiento y evaluación de la ejecución del plan nacional y de los planes anuales de inversiones en la Zona 6 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2010).

Con el propósito de alcanzar un mejor y más profundo entendimiento de la realidad de las personas en condición de pobreza se optó por desarrollar la investigación a nivel micro en una de las nueve zonas, a saber, la zona 6. Dentro de esta nueva

distribución gubernamental, la zona 6, con una población de 1 085 251 habitantes (el 7,5% de la población del país), está conformada por Azuay y Cañar, provincias de la región Sierra, y Morona Santiago, provincia de la Región Oriental (Cuadro 13). Administrativamente, la zona 6 se organiza en 17 distritos y 120 circuitos.

Cuadro 13

**Conformación zona 6**

<b>Zona 6</b>	
Provincias	Azuay, Cañar y Morona Santiago
Extensión	35 023,28 km <sup>2</sup> (13% superficie nacional)
Nº cantones	34 (Azuay 15, Cañar 7 y Morona Santiago 12)
Nº parroquias rurales	133 (Azuay 61, Cañar 26 y Morona Santiago 46)
Población	1 085 251 (7,5% población nacional)
Población urbana	48%
Población rural	52%
Distritos	17 (Azuay 8, Cañar 3 y Morona Santiago 6)
Circuitos	120 (Azuay 67, Cañar 22 y Morona Santiago 31)

Fuente: Censo de Población y Vivienda (2010)

Elaboración: Propia

La zona 6 es una región heterogénea en sus características demográficas y socioeconómicas. Por ejemplo, si bien a nivel zonal la población es mayoritariamente rural (52%), pues en Cañar y Morona Santiago esta supera significativamente a la urbana en 16 y 32,8%, respectivamente, en Azuay la urbana supera a la rural en 6,8%, situación que se explica por el mayor desarrollo comercial e industrial de esta provincia.<sup>43</sup> De igual manera, con respecto al género, en Morona Santiago predomina la población masculina, mientras que en Azuay y Cañar -en gran parte debido a la migración internacional de los jefes de hogar- la población femenina supera a la masculina (Cuadro 14).

<sup>43</sup> Solo en los cantones de Cuenca y La Troncal la población urbana (aprox. 67%) supera a la rural.

Cuadro 14

**Zona 6: área de residencia y género**

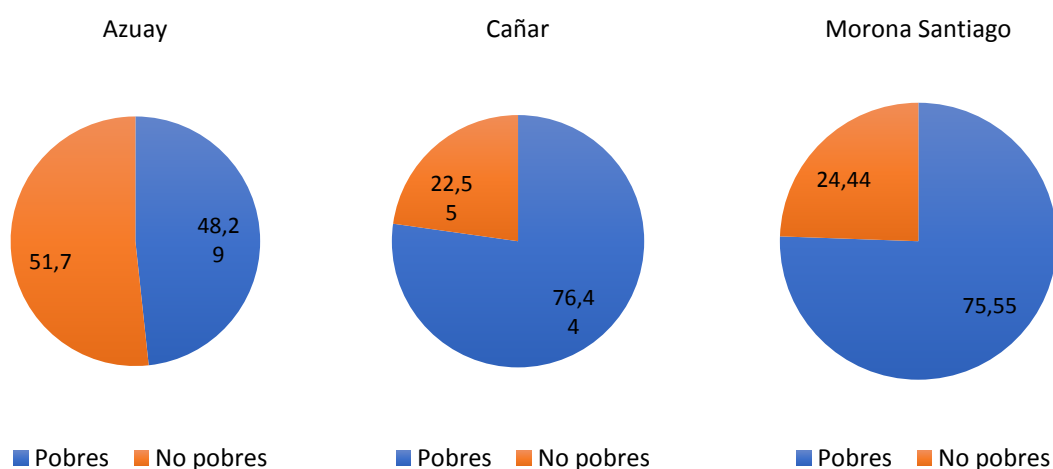
Provincia	Hombres	%	Mujeres	%	Total	Urbano	%	Rural	%
Azuay	337 044	47,3	375 083	52,7	712 127	380 445	53,4	331 684	46,6
Cañar	105 235	46,7	119 949	53,3	225 184	94 525	42,0	130 659	58,0
Morona Santiago	74 849	50,6	73 092	49,4	147 940	49 659	33,6	98 281	66,4

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010

Elaboración: Propia

También los niveles de pobreza son diferentes al interior de la zona 6, ya que Azuay es una de las dos únicas provincias a nivel país en donde el número de hogares no pobres supera -aunque mínimamente- al de pobres, mientras que en Cañar y Morona Santiago la relación entre hogares pobres y no pobres es de 3:1 (Gráfico 15).

Gráfico 15

**Zona 6: hogares pobres y no pobres por provincia**

Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

**3. El proceso de inclusión de beneficiarios del BDH**

Los procesos y métodos de inclusión son tema de constante debate y ajuste. Recuérdese que en 1998 este tipo de políticas -en aquel entonces sin condicionalidad alguna- inició con un proceso de auto-identificación como pobres. Años después, al transformarse en Bono de Desarrollo Humano e implementarse las condicionalidades, se

adoptó el índice de pobreza SELBEN (índice de pobreza multidimensional), que focalizó la transferencia en los quintiles uno y dos del índice.

La protección social, formulada desde un enfoque de derechos, se vincula a la lucha contra la desigualdad de diversas formas: reduce considerablemente o elimina la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos claves para el desarrollo humano, como la salud y la educación, y facilita la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres (Cecchini y Martínez 2011, 10-11).

Siendo como es el BDH un programa con administración centralizada, el proceso de inclusión de beneficiarios cobra una importancia mayor, sobre todo por el tipo de relación que se establece inicialmente entre el aspirante a beneficiario y el Estado, y posteriormente entre el beneficiario y el Estado. En el capítulo tres se hizo recuento ya de la evolución que ha experimentado el programa, tanto en su inversión y cobertura cuanto en la implementación de sistemas de empadronamiento, como el Registro Social que funciona a partir del año 2009 y la participación del equipo de técnicos del MIES.

El Estado tiene una función prioritaria en la facilitación, la promoción y la extensión de la cobertura de la seguridad social... a los que no están cubiertos por los sistemas existentes' (empleados de pequeñas empresas, autónomos, migrantes y grupos informales, en particular mujeres) teniendo en cuenta las diversas necesidades y capacidades contributivas de estos grupos (Mesa-Lago 2008, 6).

Como se evidencia a continuación, el Estado a través del sistema de inclusión de beneficiarios del BDH ha priorizado la participación de aquellas provincias con situaciones de pobreza más críticas. Así, si bien las cinco provincias con mayor población del Ecuador son Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y Azuay, de entre ellas, las provincias de Los Ríos y Manabí son las que concentran los mayores índices pobreza, en relación a su población: 79 y 77%, respectivamente, seguidas por Guayas, en donde las personas pobres representan el 58% de su población.<sup>44</sup> Consecuente con sus índices de pobreza, las provincias a nivel país con mayor número de beneficiarios son Guayas, Manabí y Los Ríos. Sin embargo, Bolívar, Manabí y Los Ríos son las provincias con

---

<sup>44</sup> Pichincha y Azuay son las únicas, de las 24 provincias, en las que el porcentaje de pobres no supera al de no pobres (67% y 52% respectivamente), aún a pesar de estar entre las provincias de mayor población. Son, asimismo, las de menor número de beneficiarios en relación a su población, situación que también resulta consecuente dado que estas son las provincias con menores índices de pobreza.



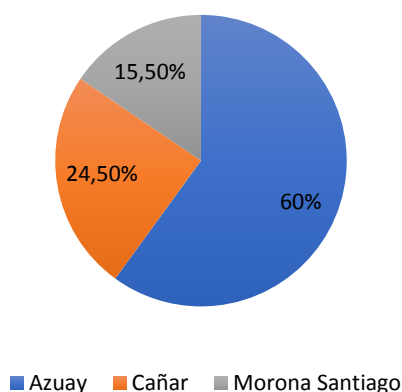
mayor cantidad de receptores en relación a su población total (Ver Anexo 1 y Gráficos 13 al 17).

Con respecto a la evolución de la inclusión de beneficiarios por zona, la zona 5 (23,8%) y la zona 4 (23,5%), de las que forman parte Los Ríos y Manabí, respectivamente, registran los mayores porcentajes de inclusión de beneficiarios desde el inicio del programa en 1998 hasta el 2010, en concordancia con sus altos índices de pobreza. La zona 9 es la de menor inclusión, puesto que esta zona está formada únicamente por el Distrito Metropolitano de Quito. Así también, de ese total de beneficiarios por zona, y como consecuencia de los diferentes procesos de exclusión, son la zona 9 (54%) y la zona 8 (53%) aquellas en donde mayor número de beneficiarios han salido del programa, realidad que igualmente se justifica por la concentración productiva y económica de la composición en dichas zonas (Ver Anexo 1 y Gráficos 18 y 19).

Azuay concentra, por ser la provincia más poblada de la zona 6, la mayor cantidad de beneficiarios del BDH (Gráfico 16). Sin embargo, el porcentaje de beneficiarios en relación a la población provincial total, es mayor en Cañar (14,8%) y Morona Santiago (14,4%) frente a Azuay, en donde los beneficiarios representan el 11,61% de su población total (Cuadro 15). En lo que a participación en el programa se refiere (Gráfico 17), la zona 6 (16%) no se diferencia significativamente al promedio del país (17%), siendo el 2010 el año con mayor número de inclusiones. No obstante, en los siguientes gráficos se pueden observar ciertas particularidades con respecto a la inclusión y exclusión de beneficiarios, así como de las características de las madres beneficiarias.

Gráfico 16

**Distribución de los beneficiarios de la zona 6 por provincia (%)**



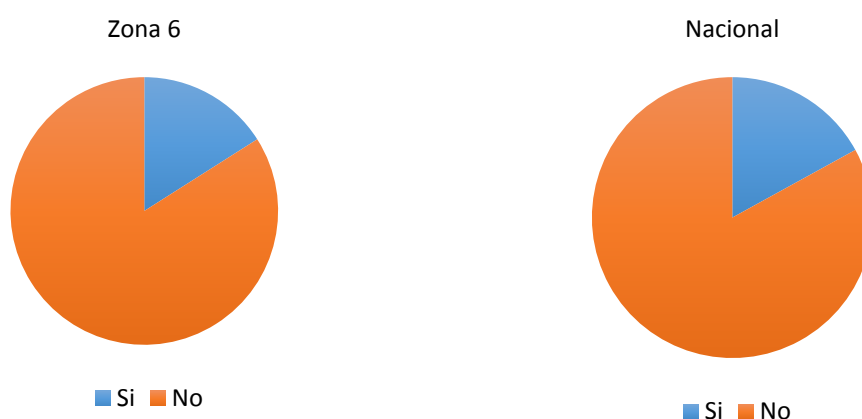
Fuente: ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

Cuadro 15

<b>Zona 6: composición poblacional</b>			
<b>Zona 6</b>			
	<b>Población</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>% beneficiarios</b>
Azuay	712 127 (65,5%)	81 619	11,6
Cañar	225 184 (20,5%)	33 083	14,8
Morona Santiago	147 940 (14%)	20 910	14,4
	1 085 251 (100%)	135 612	

Gráfico 17

**Porcentaje de la población que ha sido receptora del BDH (1998-2014)**



Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

Cabe resaltar que hacia el año 2016 en la zona 6 había 38 010 beneficiarias, jefas de hogar y madres adolescentes, con un presupuesto aproximado de inversión en el programa de 23 millones de dólares. Este monto no contempla el presupuesto destinado para las Pensiones Asistenciales (adultos mayores y personas con discapacidades). Sumados ambos rubros, en el 2016 el número de beneficiarios supera los 97 mil y la inversión total alcanza los 58 millones. Entre los años 2015 y 2016 la asignación de bonos aumenta en los tres tipos de asignaciones:

- (i) BDH: 2015 tiene 34 891 beneficiarios. En el 2016 suben a 38 010.
- (ii) Adulto mayor: 2015 tiene 46 854 beneficiarios. En el 2016 suben a 48 886.
- (iii) Personas con discapacidad: 2015 tiene 10 342 beneficiarios. En el 2016 sube a 10 430 (Entrevista personal 2017).

Ahora bien, si por un lado los datos oficiales dan cuenta -como se ha mostrado ya- de significativos logros en la reducción de la pobreza, surge la pregunta ¿por qué si los índices de pobreza se han reducido el número de beneficiarios del BDH ha aumentado nuevamente entre los años 2015 y 2016, luego de que en el 2013 se iniciara un intenso proceso de egreso? Al respecto, Berzosa acota: “Cuando revisamos el tema del Bono, el BDH no es la política de salida de la pobreza, el BDH es una política neoliberal heredada, no es un eje de desarrollo para erradicar la pobreza, la verdadera política radica en el equipo que visita a las familias que reciben el Bono y los acompaña durante el tiempo que permanecen dentro del Programa” (entrevista personal 2017).

En el período comprendido entre los años 1998-2014 (Ver Anexo 2 y Cuadro 3), el total de beneficiarios del programa en la zona 6 es de 151 847, el 7% del total nacional. Y si bien en el año 2010 se registra la mayor inclusión de nuevos receptores (19 037), en relación porcentual al total país, es el 2000 el año con más alto índice de inserción, puesto que las 16.832 nuevas incorporaciones de aquel año representan el 8,85% del total nacional, frente al 8,57% que representan las 19 037 nuevas incorporaciones del año 2010 y al 8,6% que representan las 11.115 nuevas incorporaciones del año 2013. En general, la zona 6 presenta un comportamiento distinto al resto de zonas. Tanto sus momentos más altos como los más bajos de inclusión no siempre coinciden con los del resto del país (Cuadro 16 y Gráfico 18).

Cuadro 16

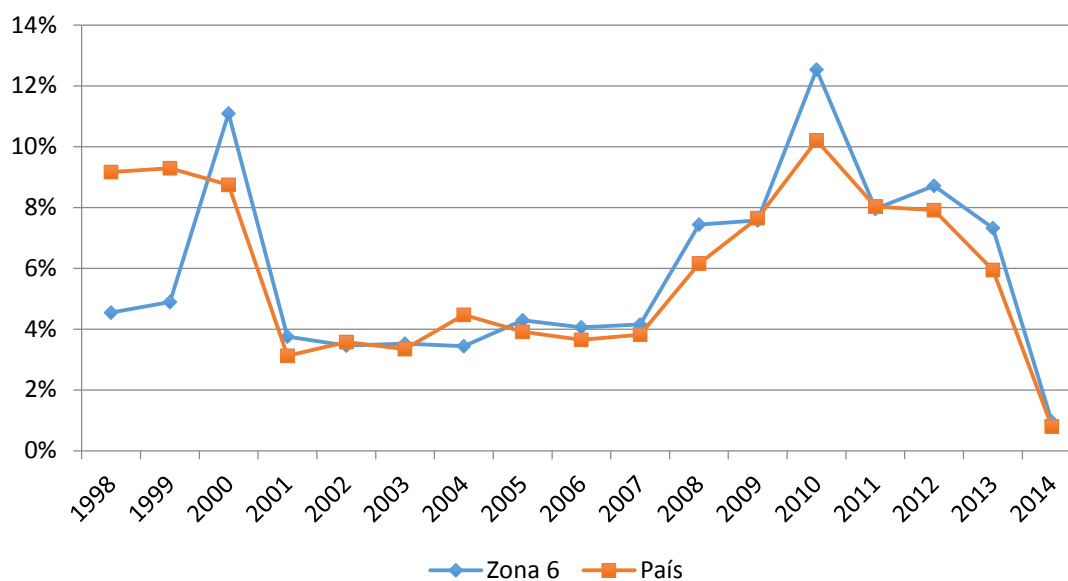
**Años de mayor inclusión de beneficiarios en la zona 6 (1998-2014)**

<b>Año</b>	<b>Inclusiones nacionales</b>	<b>Inclusiones zona 6</b>	<b>% total nacional</b>
2000	190 042	16 832	8,85%
2013	129 120	11 115	8,60%
2010	221 902	19 037	8,57%

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

Gráfico 18

**Años de mayor inclusión de beneficiarios en la zona 6 (1998-2014)**

Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

El proceso de inclusión en la zona 6 inicia -una vez constatado que el hogar pertenece efectivamente al quintil 1- con la visita al hogar, y a partir de esta se siguen las siguientes etapas:

Primero, conocer la condición socio económica de la familia y la situación social: desde si tienen cédula, si tienen niños, si están en CIBBs o en CNH, si están educándose. Si hay un adulto mayor, ¿en qué condición está? Si hay violencia intrafamiliar. Entonces, la técnica pasa a ser parte de la familia, les ayuda a sacar la cédula, a sacar las citas en el MSP, a que la mamá se haga el chequeo porque para recibir el Bono, hay varias responsabilidades que tiene la familia. Primero, que tenga un plan de salud sexual y reproductiva. Segundo, que los hijos estén estudiando y si no están estudiando, se suprime el Bono, hasta que los niños estén. Entonces la técnica visita, monitorea, mira cómo está, revisa cómo está todo este tema. A los tres meses, no, a los seis meses realmente, después de haber hecho las visitas semanales y quincenales, se le motiva a la familia a que empiece a tener un modelo de desarrollo económico. Entonces, si tiene una parcela, si tiene alguna habilidad, que accede al Crédito de Desarrollo Humano (Entrevista personal).

El equipo técnico de la zona 6 está conformado por aproximadamente cincuenta personas, las cuales visitan al 20% de las familias beneficiarias. Es decir, en esta zona, más o menos se visitan a unas seis mil personas, esa visita se hace por el lapso de tres años. Los primeros tres meses semanalmente, los siguientes tres meses quincenalmente, después mensual y finalmente bimensual.

#### 4. Características sociodemográficas de las beneficiarias del BDH

El BDH es un beneficio para un segmento de la población definida o autodefinida como pobre, que además debe caber en los parámetros marcados por el Gobierno, por lo que se espera que respondan a un perfil de determinadas características.

##### 4.1. Edad, lugar de residencia, estado civil y ocupación

En repetidas ocasiones se ha mencionado que el BDH como estrategia de protección social apunta en gran medida a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, impulsando el acceso a la salud de los infantes y a la educación de los niños y niñas y adolescentes. Mientras que las pensiones asistenciales dirigidas a los adultos mayores y discapacitados -que si bien muestran una tendencia de crecimiento- tienen como propósito exclusivo mejorar los ingresos de este importante grupo humano. Por ello, no es de extrañar que quienes reciben el BDH sean mayoritariamente madres/jefas de hogar (Cuadro 17), puesto que en ellas -en su calidad de madres de familia- recaen las obligaciones de cuidado, crianza y formación de los hijos. El análisis que a continuación se desarrolla está centrado en los beneficiarios del BDH correspondientes al grupo de madres y/o jefes de hogar como universo de estudio, el mismo que -en términos de género- está compuesto mayoritariamente por mujeres, con edades que oscilan entre los 21 y los 40 años (Ver Anexo 1 y Gráficos 20 y 21).

Cuadro 17

##### ¿Quiénes son beneficiarios del BDH?

	Zona 6	Nacional
Madre y/o jefe de hogar	50%	49%
Adulto mayor	39%	39%
Discapacitado	8%	7%
Otra, cuál	3%	5%

Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

El lugar de residencia de las madres beneficiarias del BDH de la zona 6 se concentra principalmente en el área rural, con una tendencia más marcada que el promedio nacional (Ver Anexo 1 y Gráfico 22). Es importante resaltar este avance en la cobertura pues, como se mencionó ya, en sus orígenes y debido a deficiencias tanto en los sistemas de registro como en las campañas de comunicación que acompañaron al BDH

en sus primeros años de funcionamiento, la inclusión de beneficiarios en los sectores rurales fue muy limitada. En el estado civil de las beneficiarias se observan dos tendencias marcadas, a saber: casada y en unión libre. En consecuencia, su rol en el hogar es principalmente el de esposa o conviviente. No obstante, las madres beneficiarias no tienen en el BDH su única fuente de ingresos. La mayoría realiza otro tipo de actividades para generar entradas adicionales para sus hogares, ya sea fuera o dentro de estos. El Cuadro 18 muestra las actividades comúnmente realizadas, siendo aquellas relacionadas con labores agropecuarias las más importantes (Ver Anexo 1 y Gráficos 23-25).

El grupo de beneficiarias -minoritario, por cierto- que no realiza ningún tipo de actividad económica fuera del hogar se debe a que su cónyuge no lo permite. Finalmente, la tendencia a gozar de los beneficios de la protección social contributiva es significativamente reducida en este grupo de mujeres. Esto podría deberse a que desde sus inicios como Bono Solidario (1998), y por casi veinte años (2015), el no contar con afiliación al IESS constituía uno de los requisitos para acceder al programa (Ver Anexo 1 y Gráficos 26 y 27).

Cuadro 18

**Beneficiarias: principales actividades laborales**

<b>Actividad</b>	<b>Zona 6</b>	<b>Nacional</b>
Empleado / Obrero de gobierno	1%	0%
Empleado / Obrero privado	8%	11%
Cuenta propia	18%	22%
Trabajador del hogar sin pago	3%	4%
Trabajador agropecuario a sueldo o salario	3%	2%
Jornalero o peón agropecuario	6%	6%
Trabajador agropecuario por cuenta propia	37%	24%
Ayudante agropecuario del hogar sin pago	20%	22%
Ayudante agropecuario no del hogar sin pago	1%	0%
Empleado(a) doméstico(a)	3%	6%

Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

## **4.2. Educación**

Los niveles de educación alcanzados por la población constituyen una de las mayores limitantes al momento de superar la pobreza, de ahí que el BDH esté estructurado con condicionalidades en el área de la educación, con el propósito de evitar su transmisión intergeneracional. En un comparativo de los niveles de educación entre receptores del BDH (incluidas las pensiones asistenciales) y no receptores se evidencian las condiciones de inferioridad de los receptores, quienes en su mayoría han alcanzado a realizar únicamente estudios primarios, en comparación con el grupo de no receptores, quienes registran índices significativamente más altos de niveles de educación media, secundaria y superior. Con respecto a la educación de las madres receptoras en particular, estas mujeres en porcentaje mayoritario, por las razones que sea, no tienen más nivel de educación que el primario (Ver Anexo 2 y Cuadros 4 y 5).

## **4.3. Edad reproductiva**

Este análisis hace referencia a aspectos de salud reproductiva de mujeres con edades comprendidas entre los 12 a 49 años (Ver Anexo 2 y Cuadro 6). Es importante señalar que existe cierto grado de desinformación en este grupo con respecto al tema. Un alto porcentaje de ellas desconoce acerca de la Ley de Maternidad Gratuita y sus beneficios: sin embargo, al momento de dar a luz las beneficiarias del BDH sí han sabido hacer valer sus derechos, pues la gran mayoría de ellas no pagó por los servicios de parto. Habiendo tenido también mayoritariamente un parto sin complicaciones y con una buena percepción de la calidad del servicio recibido.

Con respecto al cuidado de la salud y la planificación familiar, es pertinente comparar el comportamiento de las beneficiarias del programa con el de las no beneficiarias, pues se evidencian ciertas diferencias que podrían estar vinculadas a las condicionalidades del programa. Especialmente en el área de la salud, en donde como parte de las condicionalidades se insiste en la asistencia y participación a talleres relacionados con esta temática, más que como una exigencia como una correspondencia. Así, por ejemplo, si bien en los controles médicos y en los exámenes para detectar el virus del papiloma humano y la mamografía, la tendencia -y muy marcada- en ambos grupos es a no hacerlos, sin embargo, el grupo de beneficiarias muestra mejor desempeño al momento de realizar los controles ginecológicos y el examen del papanicolaou. Otro

aspecto importante es que teniendo ambos grupos alto conocimiento de métodos de planificación familiar, es el grupo de beneficiarias quienes más los utilizan.

#### 4.4. Hábitos

Los hábitos de los beneficiarios, en comparación con los no beneficiarios, presentan en algunos aspectos similitudes, y en otros, diferencias sustanciales (ver Anexo 2 y Cuadro 7). En general, en ambos grupos la tendencia a consumir bebidas alcohólicas (cerveza) y fumar cigarrillos es igualmente baja. Asimismo, ambos grupos participan activamente en los quehaceres del hogar; sin embargo, en el caso de los beneficiarios, esta participación es prácticamente total. Con respecto al ahorro de agua y de luz en sus diferentes formas, si bien los valores correspondientes a los beneficiarios no son tan altos como los de los no beneficiarios, sí se evidencia cierta preocupación por estos temas. Empero, la práctica deportiva es significativamente menor en el grupo de las madres receptoras, así como el uso de Internet, la tenencia de computadoras, tabletas y teléfonos inteligentes (Ver Anexo 1 t Gráfico 28).

#### 4.5. Percepción de vida

Más adelante se hará referencia a los avances del país en términos del método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); no obstante, a continuación se presenta un detalle de percepción de vida de los quintiles más pobres<sup>45</sup> en comparación con el resto del país, considerando que dentro de estos se encuentran los beneficiarios del BDH. El análisis incluye los quintiles D y C- puesto que ambos registran ingresos por hogar, inferiores al costo de la canasta básica, que en el año 2010 estuvo fijada en 544,71 dólares.

Cuadro 19

Ingresos por quintiles		
Quintil	Ingreso per cápita	Ingreso del hogar
<b>D</b>	USD 41	USD 163
<b>C-</b>	USD 90	USD 358
<b>C+</b>	USD 141	USD 562
<b>B</b>	USD 226	USD 903
<b>A</b>	USD 581	USD 2 326

Fuente: ENEMDU 2015

Elaboración: Propia

<sup>45</sup> Esta información ha sido procesada del Módulo de Personas de la ECV 2010.



#### **4.6. Servicios básicos**

La cobertura de servicios básicos como la luz es prácticamente del 100%, independientemente del quintil. Aunque es notorio que el lugar de residencia incide connaturalmente en la provisión y acceso a otros servicios. Evidencia de ello es la brecha existente entre las áreas urbana y rural, pues la cobertura de servicios básicos es sustancialmente inferior en la segunda. Por ejemplo, el uso de un pozo séptico y el agua entubada es mayor en las áreas rurales, en comparación con el acceso al servicio público de alcantarillado y agua potable en la ciudad. De igual manera, la falta de servicio público de recolección de basura, hace que en el campo todavía se practique la quema como una alternativa para eliminar los desechos. La disponibilidad de ducha es mayor en el sector urbano, pero la brecha se incrementa, sobre todo, en lo que tiene que ver con los servicios pagados como son el acceso al Internet y la televisión pagada (Ver Anexo 2 y Cuadro 8).

#### **4.7. Vivienda y servicios relacionados**

El tipo de vivienda más generalizado en las familias ecuatorianas (Ver Anexo 2 y Cuadro 9), independientemente de su lugar de residencia y estrato socioeconómico al que pertenecen, es la casa o villa, evidenciándose valores más altos en el área rural, puesto que la alternativa de vivir en departamento toma fuerza en el área urbana (Ver Anexo 1 y Gráficos 29, 30 y 31). Alternativas como el cuarto alquilado o la mediagua disminuyen en todo el país conforme aumenta el nivel socioeconómico, más aún sabiendo que la tenencia de una casa o un carro es un impedimento para permanecer dentro del programa. Esto aplica especialmente a partir del año 2013, cuando se decide focalizar la ayuda en el quintil más pobre (Ver Anexo 1 y Gráficos 32 y 33).

Asimismo, la mayoría son propietarios legales (tienen escritura y título de propiedad registrado) de las mismas. El acceso a veredas y parques es sustancialmente más alto de la ciudad. En el área rural las viviendas no cuentan con veredas puesto que están en el campo, y no son parte de barrios o urbanizaciones. De igual manera, el acceso a parques está más restringido a las zonas pobladas, dado que las viviendas rurales, por lo general, distan unas de otras, dificultando la concurrencia a áreas comunales como los parques.

## 5. El perfil de las beneficiarias de la zona 6

La estructura de los beneficiarios en la zona 6 es similar a la del resto del país. No obstante, desde la perspectiva demográfica su perfil muestra algunas peculiaridades con respecto al nacional, dando lugar a cuestionarse, por un lado, la incidencia que la migración hacia el exterior, que de manera especial experimentara la población masculina rural de las provincias de Cañar y Azuay a finales del siglo pasado e inicios del presente, podría tener en estas diferencias y, por otro, la pertinencia de implementar iniciativas homogéneas en realidad heterogéneas.

Así, este grupo está constituido mayoritariamente por mujeres casadas; sin embargo, la presencia de madres adolescentes en la zona es, si no significativa, por lo menos evidente. Nótese también que mientras a nivel nacional la edad de las beneficiarias oscila predominantemente entre los 21 a 40 años, en la zona 6 la presencia de beneficiarias mayores de 40 años es significativa también, especialmente en el rango 41-50.

En esta región del país la entrega del beneficio se encuentra altamente concentrada en las áreas rurales (85%),<sup>46</sup> y si bien las beneficiarias del programa son -al igual que en el nacional- mayoritariamente madres de familia, la tendencia de las beneficiarias a fungir -a más de esposas- como jefas de hogar se acrecienta en la zona 6 (ver Anexo 1 y Gráfico 24) en comparación con el promedio nacional. Quizá este rol de jefe explique por qué en la zona 6 se evidencia también: (i) una mayor predisposición a realizar trabajos fuera del hogar, pues 8 de cada 10 beneficiarias así lo hacen, y (ii) que no sea el esposo quien mayoritariamente impida -como sucede a nivel nacional- el que la beneficiaria trabaje, dado que en muchos casos este reside en el extranjero, situación que además acrecienta las responsabilidades de las beneficiarias, quienes deben cumplir la doble tarea de jefa y madre de familia.

El campo es el lugar de trabajo más frecuente en estas tres provincias, pues las actividades de la mayoría de las madres están relacionadas con este ámbito (trabajador agropecuario a sueldo o salario / trabajador agropecuario por cuenta propia /ayudante agropecuario del hogar sin pago / ayudante agropecuario no del hogar sin pago), particularidad que se explica por el hecho de que -como ya se mencionó- en la zona 6, ocho de cada diez beneficiarios del programa residen en el área rural. Así también, es importante resaltar que una proporción significativa de las beneficiarias (23%), independientemente de su lugar de residencia, realizan trabajos no remunerados en el

---

<sup>46</sup> Recuérdese que la población rural en esta zona supera en 4 puntos a la urbana.

hogar, ya sea en calidad de trabajador del hogar sin pago, ya sea en calidad de ayudante agropecuario del hogar sin pago.

El hecho de que las beneficiarias en la zona 6 residan mayoritariamente en el campo y realicen actividades relacionadas con el agro ha permitido la conformación de pequeños grupos o asociaciones de beneficiarias, quienes emprenden proyectos tales como la elaboración de lácteos, la cría de aves, por citar algunos.

Se busca que sea asociativo. No se crea una asociación, pero se impulsa que si, por ejemplo, hay varias en el sector que van a criar gallinas, vacas, etc., que lo hagan juntas, de tal manera que la compra de alimentos le salga más barata y mejor. La mayoría pide para el tema agrícola y el tema ganadero. Entonces, se les motiva y se coordina con el MAGAP unas charlas sobre el cuidado de los animales, cómo evitar plagas, seguimiento (Entrevista personal, 2017).

Como explica Berzosa, esta peculiaridad en la situación laboral de las madres beneficiarias de la zona 6 se debe el alto número de casos exitosos de emprendimientos registrados en las áreas rurales, como resultado de haberse acogido a los beneficios ofrecidos por el Crédito de Desarrollo Humano, que -como se explicó ya- consiste en la entrega anticipada de entre 12 y 18 mensualidades del BDH, con el propósito de emprender una iniciativa que permita a la familia la generación autónoma de ingresos en procura de que, una vez retirada la ayuda mensual, el hogar no vuelva a su condición de pobreza anterior. Estos casos de éxito son constantemente monitorizados por el MIES:

#### Familias reemplazan bonos por créditos

Un recorrido realizado ayer permitió evidenciar los resultados de un trabajo coordinado entre el MIES y la sucursal del BNF, que abarca los cantones azuayos de Gualaceo, Chordeleg y Sígsig. En la parroquia Jadán, perteneciente al cantón Gualaceo, 20 mujeres que empezaron siendo beneficiarias del bono optaron por organizarse y crear la asociación “Seis de Junio”, y de ellas al momento están activas 10, quienes empezaron hace seis años con créditos del bono y posteriormente dejaron de ser beneficiarios de este programa de ayuda estatal para acceder al programa “Cinco Cinco” y luego a créditos regulares. Al momento están pagando préstamos de entre 10 y 15.000 dólares. Los recursos están siendo invertidos en proyectos especialmente avícolas, cada familia al momento cuenta con galpones con capacidad para 1.500 y 2.000 pollos, con lo cual surten especialmente a los mercados de Cuenca y Azogues, según informó la presidenta de la organización, Marta Remache (El Mercurio 2015).

Relacionado con el tema laboral y el éxito de los emprendimientos asociativos, las beneficiarias de la zona 6 muestran mejores índices de acceso al IESS, dado que, como da cuenta la siguiente nota de prensa, para acceder a algunas instancias de apoyo

gubernamental, según progresan los emprendimientos desarrollados con el CDH, las asociadas deben pasar a ser parte del programa de protección social contributiva.

Se fortalece economía popular de la zona 6

Gualaceo.- Emprendimientos como la crianza de animales menores (pollos, cuyes, chanchos, borregos), ganadería vacuna, agricultura, comercio, servicios de catering, manufactura y otros se han desarrollado en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, gracias al apoyo Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES. 2.145.705 dólares se han invertido en la Zona 6. Son 2939 créditos de desarrollo humano los que se entregaron a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), para el emprendimiento de sus respectivos negocios. Los beneficiarios recibieron asesoría de los técnicos del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Agricultura, Pesca, Ganadería y Acuicultura (MAGAP) y del Instituto Ecuatoriano de la Economía Popular y Solidaria (IEPS) en diversas temáticas como: motivación al emprendimiento, Ideas de Negocio y Modelando mi negocio o perfil de negocio (El Mercurio 2016).

Mientras en los aspectos laborales el desempeño de las beneficiarias de la zona 6 es superior a la media nacional, en lo que tiene que ver con sus niveles de educación los resultados son menos favorables. Por ejemplo, si bien en general los no receptores del BDH muestran índices significativamente más altos de niveles de educación media, secundaria y superior que los receptores (incluidas las pensiones asistenciales), en la zona 6 el desempeño de todos los beneficiarios presenta valores inferiores al nacional, siendo esta realidad más crítica aún en el grupo de las madres beneficiarias, en donde siete de cada diez solo han alcanzado la educación primaria.

Con respecto a su salud reproductiva y temas relacionados, las beneficiarias de la zona 6 en su mayoría hacen uso de los servicios públicos durante el embarazo y el parto. De igual manera, aunque con porcentajes inferiores, sí realizan los controles ginecológicos, las mamografías, y tienen también conocimiento y uso de métodos de planificación familiar.

Estos logros dan cuenta de los efectos positivos de los talleres a los que asisten las beneficiarias del BDH de manera voluntaria, sabiendo que el mantener un plan de salud sexual o reproductiva sí constituye una contraparte para estar en el programa. Si la técnica les visita y constata que no tienen plan, les ayuda a gestionar la cita en el ministerio, pues este tema es un requisito y deben cumplirlo. “Los talleres se dan en territorio y están a cargo de las técnicas. Pudiera ser que esto haya cambiado, pero hasta el año pasado, nosotros nos íbamos allá y trabajamos en territorio con la gente y las familias del lugar” (Entrevista personal, 2017).

El equipo técnico verifica si se han realizado el Papanicolaou, y si no lo han hecho les saca la cita en el MSP. Ahora bien, la salud sexual tiene también, y de manera especial en las zonas rurales, una implicación y, hasta cierto punto, una limitante cultural. Por ejemplo, para la población cañari es un tema social. “Un examen así se lo realiza la trabajadora sexual, no la esposa. Eso significa que los hombres no querían ni saber que les toquen a las esposas, entonces debíamos hacer brigadas con el MSP para que vayan a la comunidad, en un día grande, de pampa mesa, que la ginecóloga sea mujer, que el esposo esté presente, etc. Entonces, sí se hacían el examen” (Entrevista personal, 2017).

Otra singularidad de la zona 6, independientemente de si son o no beneficiarios del BDH, es que la preocupación por el cuidado del agua es más alta que el promedio nacional. En lo que tiene que ver con el ahorro de la luz, el hábito de apagar los focos al salir de las habitaciones es un tanto más alto que el de desconectar los aparatos eléctricos antes de dormir. Las beneficiarias de la zona 6 participan todas en los quehaceres domésticos, no realizan ningún tipo de deporte, tampoco fuman ni consumen bebidas alcohólicas. Con respecto a sus hábitos tecnológicos, la zona 6, en comparación con el resto del país, muestra índices menores en el uso del celular y la tenencia de tabletas y teléfonos inteligentes.

En lo que tiene que ver con el acceso a servicios básicos, a más de las diferencias relacionadas con el área de residencia, la zona 6 muestra índices superiores al resto del país en la cobertura de servicios públicos como alcantarillado, agua potable y recolección de basura, así como en los privados, Internet y televisión pagada. Sin embargo, el problema muchas veces no radica -como explica Berzosa (2017)- en si el hogar tiene o no agua potable y otros servicios, sino en el uso que se hace de ellos. Por ejemplo, los primeros acuerdos que hacen las técnicas del programa con las familias es que adquieran hábitos como lavarse las manos antes de comer, tender la cama, lavar las cobijas, barrer la casa, etc. No se trata solo de la falta de aseo, para Berzosa el Estado tiene unos indicadores de seguimiento a las familias que no van acorde a la realidad. Entonces, ¿cómo es posible trabajar con estos hogares si se está hablando de necesidades básicas aún mucho más mínimas, mucho más básicas?

Finalmente, con respecto a la vivienda, las beneficiarias de la zona muestran -con ligeras variaciones entre los dos quintiles- una tendencia a vivir en casas o villas, más marcada que el promedio del país. Alternativas como el cuarto alquilado son más marcadas en las áreas urbanas de esta zona, mientras que la “mediagua” es una opción más frecuente en el resto del país. Y, si bien, en general la mayoría de personas de estos

dos estratos económicos son (en mayor o menor grado) propietarios de sus viviendas, esta tendencia es significativamente más marcada en el área rural. Otra peculiaridad de la zona es que la propiedad de la vivienda está mucha más formalizada mediante escrituras o títulos de propiedad registrados con relación al resto del país, siendo esta diferencia más marcada en el área urbana.

## **6. Dinámica de la inversión del BDH**

El hambre es un problema de capacidad adquisitiva más que de disponibilidad de comida. Lo importante es saber qué determina la adquisición de alimentos en los diferentes grupos de la comunidad. Es indispensable considerar los patrones de propiedad y las diferentes influencias que afectan el poder adquisitivo. El hambre es una característica de algunas personas que no disponen del acceso a suficientes alimentos para comer, no es un problema de abastecimiento de alimentos. ¿Por qué entonces algunas personas no tienen la capacidad de adquirir alimentos o, si la tienen, es muy limitada? La respuesta, para Sen, viene del análisis de elementos como la propiedad, la capacidad adquisitiva, las formas de producción, el trabajo y la presencia o ausencia de la seguridad social (1981).

Según un artículo publicado por El Comercio, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) “se gasta principalmente en cuatro rubros: comida, salud, celular y transporte. Así muestra una encuesta de marzo pasado efectuada por la Consultora Futuro a 2 300 beneficiarios” (2015). El estudio, que se realizó en las tres ciudades principales del país, Guayaquil, Quito y Cuenca, reveló asimismo que el 76% del importe del bono se va en los rubros mencionados: “El resto se destina al pago de arriendo y electricidad, educación, libros, revistas y cuadernos, entre otros. Los encuestados dijeron que destinan 50 centavos del bono a tabacos y cigarrillos” (El Comercio 2015). En esta fecha reciben el bono millón y medio de ecuatorianos, lo que representa 10,5% de la población, de este porcentaje, las dos terceras partes son madres.

La mayor parte de beneficiarios; esto es, el 75%, son madres. Además, la mayoría de ecuatorianos que percibe este subsidio son jóvenes y adultos de entre 18 y 39 años. La cifra es menor a los 1,9 millones de beneficiarios que se registraban hasta enero del 2013. La caída se debe al proceso de depuración que emprendió el Gobierno desde ese mes y que hasta la fecha ha dejado fuera a 390 305 beneficiarios. Entre las causas están que acceden a un trabajo estable y formal, algunos incluso en el propio sector público; a más servicios básicos; a que reciben una pensión del Seguro Social; entre otras (El Comercio 2015).

El destino final de la transferencia monetaria ha sido un tema frecuentemente estudiado en los países en donde se aplican este tipo de herramientas redistributivas, cuestionando de una u otra manera su buen uso. Así, por ejemplo, Nabernegg (2012), en un análisis de regresión discontinua sobre el impacto del BDH en el gasto de bienes no deseados (cigarrillos, alcohol y celulares), realizado con los datos de la ECV (2006), encuentra que no existe un efecto del BDH en el gasto de bienes no deseados.

Con el método de la regresión discontinua obtuve los estimadores de dos etapas para cada uno de los tipos de gasto, donde ninguno de los estimadores fue significativo. Este resultado concuerda con resultados para México de Attanasio and Lechene (2002) y Rubalcava et al. (2004). [...] Eso significa que el diseño del BDH no incentiva el gasto para bienes no deseados y que la selección del punto de corte para la regla de asignación ha sido exitosa. Por consiguiente, los argumentos de quitar el BDH para los “ricos entre los pobres” debido al mal uso no son sustentables (2012, 9).

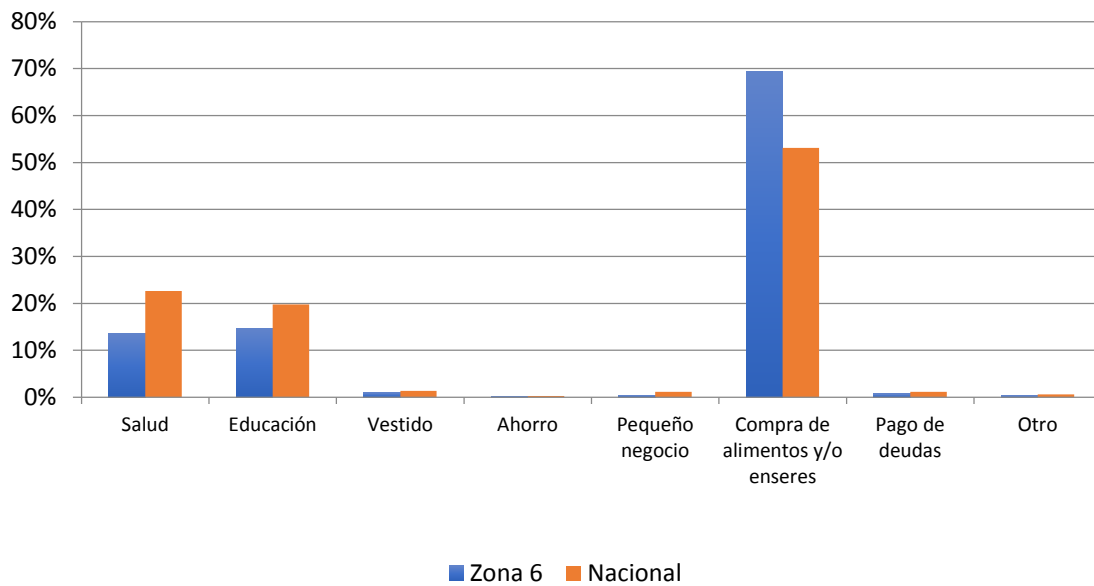
En el caso del BDH, su inversión a nivel general (Gráfico 19) se concentra en los rubros de alimentos y enseres para el hogar, identificándose ciertas particularidades en la zona 6, en donde el gasto en alimentos es significativamente mayor en comparación con los rubros de salud y educación con respecto al resto del país. Se evidencian también diferencias importantes entre el comportamiento de gasto de los beneficiarios en general y las madres de familia (Gráfico 20). Las madres, si bien concentran su gasto en la adquisición de alimentos y enseres para el hogar, también invierten más -en comparación a las pensiones asistenciales- en educación y menos en salud.

Asimismo, al comparar la estructura o distribución del gasto de las madres de la zona 6 con el nacional (Gráfico 21), se encuentran importantes diferencias en el gasto en salud, pues en esta zona la inversión es -como ya se mencionó- significativamente menor (Cuadro 20). Como explica Berzosa, esto se debe básicamente al intenso trabajo realizado por las técnicas del programa, quienes constatan y estimulan a las madres a tener su plan de salud sexual y reproductiva, a acudir a las revisiones médicas ginecológicas y a que los infantes asistan regularmente, ya sea a los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBB), ya sea que formen parte del programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)<sup>47</sup>

---

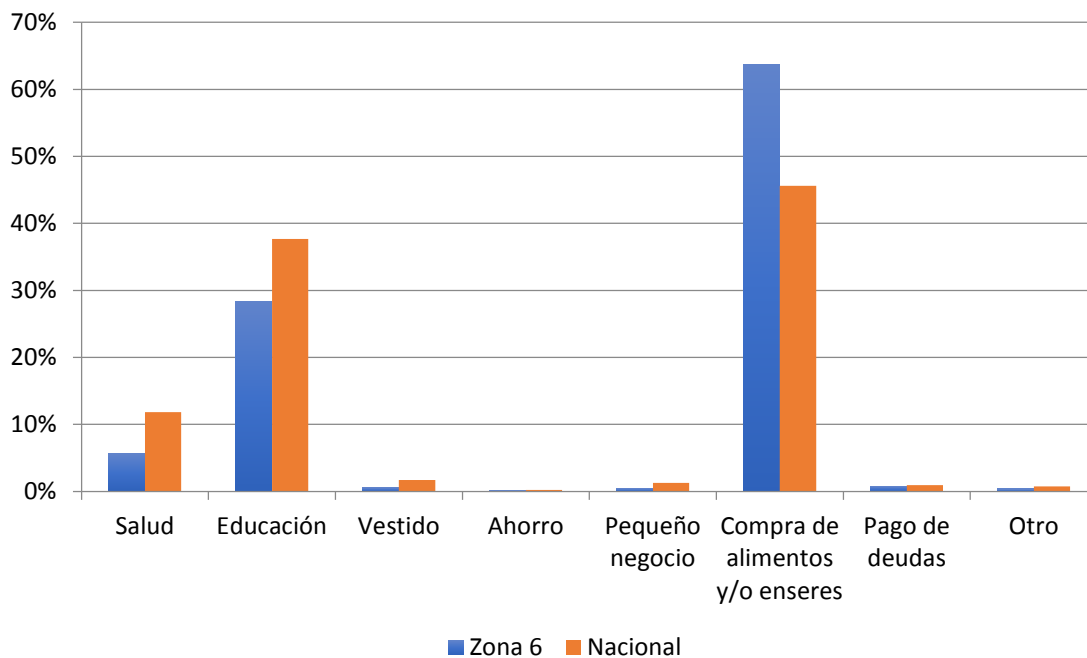
<sup>47</sup> CNH es una modalidad de atención alternativa, cuyo objetivo principal es alcanzar el desarrollo infantil integral. Educadoras y educadores familiares visitan a los padres para capacitarlos y promover el desarrollo de sus hijas e hijos en cada etapa del crecimiento. Para ello, utilizan tres estrategias: atención individual, atención grupal, participación familiar y comunitaria (<http://www.inclusion.gob.ec/176-infantes-egresan-de-programa-cn/>).

Gráfico 19  
En qué gastan el BDH los beneficiarios



Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

Gráfico 20  
En qué gastan el BDH las madres beneficiarias

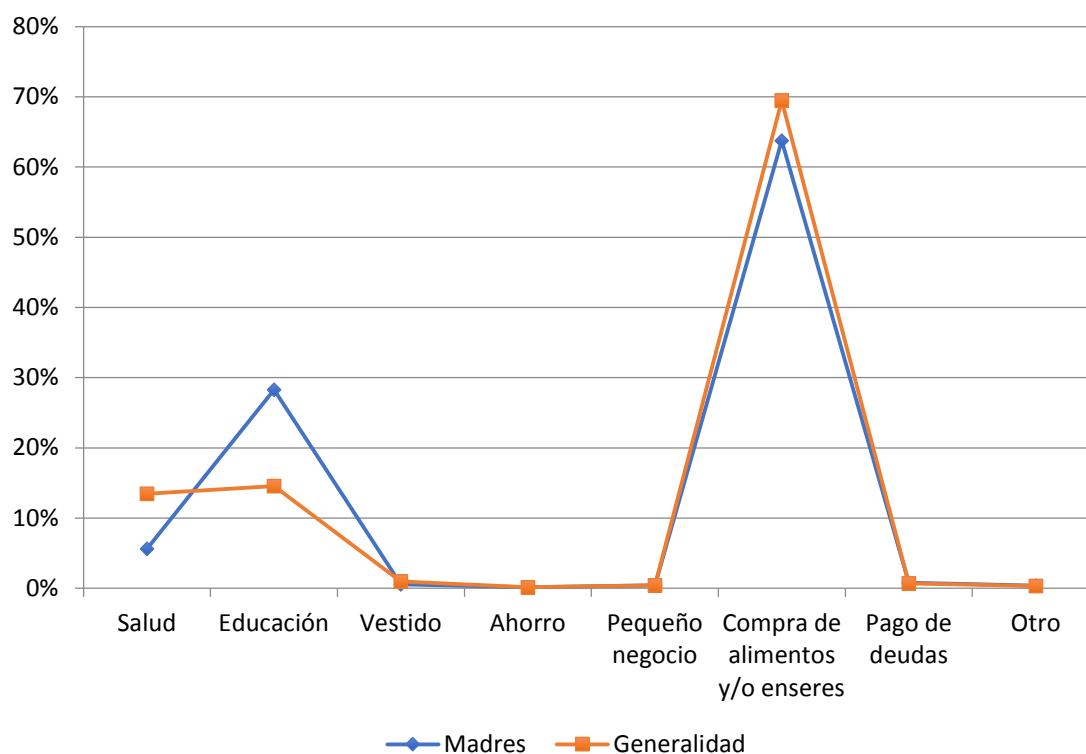


Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia



Gráfico 21

**Comportamiento de gasto de las madres en comparación con el total de beneficiarios del BDH**



Fuente: ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

Cuadro 20

**Madres de familia: estructura del gasto en %**

Variable	Zona 6	Nacional
Salud	5,60	11,90
Educación	28,30	37,70
Vestido	0,60	1,70
Pequeño negocio	0,40	1,30
Compra de alimentos y enseres	63,80	45,60
Otro: ahorro, pago de deudas	1,40	1,80
Total	100,00	100,00

Fuente: ECV 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

Un aspecto adicional a considerar en el comportamiento de compra de la población en general es que, conforme disminuye el ingreso del hogar, el precio de muchos productos -sobre todo no perecibles- se incrementa, pues la tendencia a comprar en tiendas de barrio y en fracciones de la presentación original (por tazas, por ejemplo)

es mayor, práctica que encarece considerablemente los precios (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012d).

Otra diferencia entre los beneficiarios de la zona 6 en comparación con el resto de provincias y el nacional es el porcentaje (14%) de hogares en esta zona que a más de ser beneficiarios del programa (incluidas las pensiones asistenciales) reciben remesas de dinero procedentes del exterior (Gráfico 22). Situación que muestra tendencias similares en el caso de las madres beneficiarias (Gráfico 23).

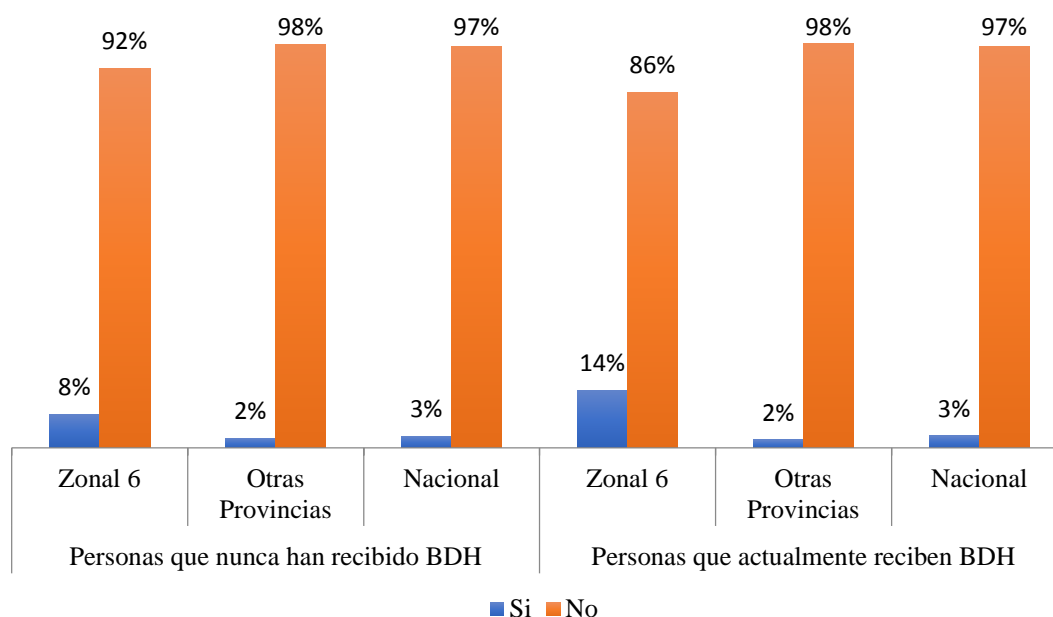
Al respecto, Berzosa acota:

Siempre teníamos esas quejas, pero muy poca gente denuncia, entonces no se conoce el caso. Ahora, las familias que no tienen el bono, muchas veces claro que se van a quejar. De los casos que a mí me denunciaron que tenían casa o que recibían remesas del exterior, pasé por escrito y se les retiró el bono a unas 200 personas. De las denuncias que yo tuve, supe y pedí que se investigue, pero hay otras que la gente dice: tal y tal tienen esto, pero no dan la dirección (Entrevista personal, 2017).

Las denuncias no se investigan porque el ministerio del ramo no contempla un protocolo de actuación ante esas eventualidades, es decir, el sistema no ha sido diseñado para prever posibles trampas, lo que, en opinión de esta investigadora constituye un error de diseño del programa.

Gráfico 22

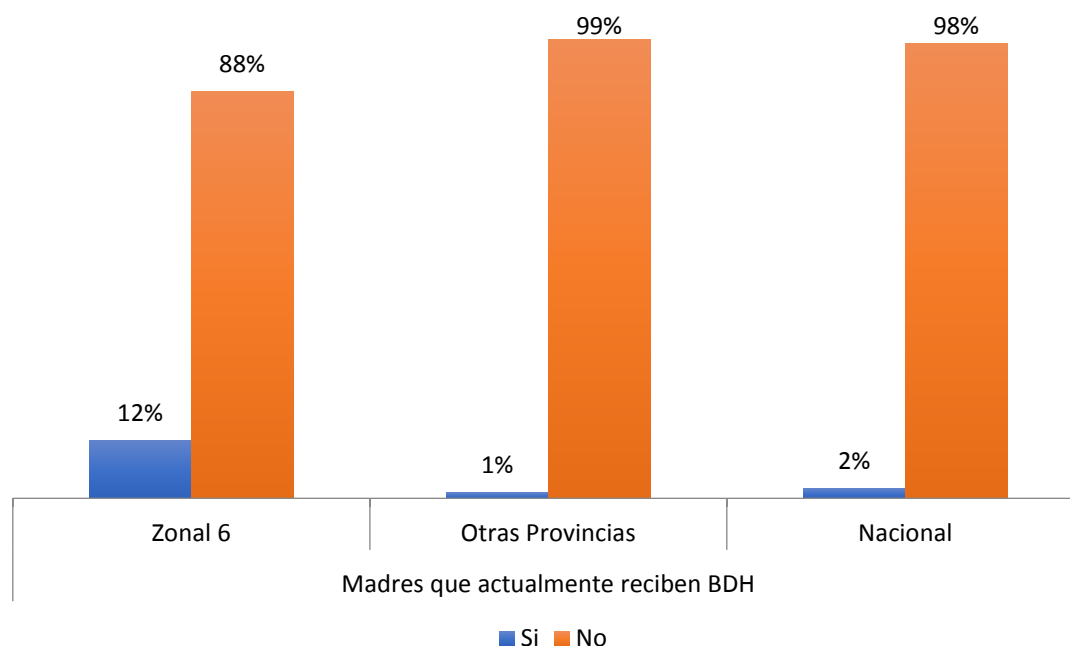
**Remesas: comparativo entre beneficiarios y no beneficiarios del BDH**



Fuente: ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

Gráfico 23

**Remesas: madres beneficiarias del BDH**

Fuente: ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

## 7. La pobreza desde la mirada tradicional

A continuación, con el propósito de monitorizar y medir los cambios en el período 2007-2012,<sup>48</sup> se presenta un análisis cuantitativo de corte descriptivo de la información estadística encontrada sobre temas relacionados con la pobreza. Como se indica, las fuentes y bases de datos utilizadas para este análisis provienen de entidades gubernamentales (Cuadro 21).

El INEC como ente responsable de la producción estadística nacional, que responde a un Sistema Nacional de Planificación, define a la pobreza como un fenómeno multidimensional. El INEC posee un sistema de medición de pobreza articulado en el Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH) que integra un conjunto de operaciones estadísticas que, si bien poseen objetivos y alcances diferentes, están diseñadas bajo los mismos conceptos, definiciones y metodologías estadísticas. El sistema de medición de pobreza agrupa medidas monetarias de las condiciones de vida de la población tales como el ingreso y el consumo, así como medidas multidimensionales que dan cuenta de la pobreza estructural como la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2015c.).

<sup>48</sup> En algunos casos el análisis se extiende hasta el año 2014 dado que la ECV Sexta Ronda se realizó entre los años 2013-2014.

Cuadro 21

**Sistema de medición de la pobreza**

<b>Tipología</b>		<b>Indicador</b>	<b>Fuente</b>
Objetiva	Monetaria	Ingreso	ENEMDU (1)
		Consumo	ECV (2)
	Estructural	Necesidades Básicas Insatisfechas	CPV (3), ECV

Fuente y elaboración: (INEC 2015c).<sup>49</sup>

### 7.1. Pobreza objetiva

La medición de la pobreza no tiene un solo método, esta se hace desde varios enfoques:

Los enfoques de medición más comunes corresponden a la pobreza por ingresos y por consumo ya que los mismos, aparte de una fácil aplicación, corresponden a enfoques ordinales de medición de los cuales se puede establecer una serie de niveles y puntos de corte que permiten caracterizar diferentes grupos poblacionales para la aplicación de política pública (Burgos 2014, 4).

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) en sus seis rondas (ECV 1994, ECV 1995, ECV 1998, ECV 1998-1999, ECV 2005-2006, ECV (2013-2014)) es la herramienta que permite realizar la medición y evolución de la pobreza por consumo en el país.

Con respecto a la conceptualización y los aspectos metodológicos, oficialmente se define a la pobreza por ingresos como:

La situación en la cual las personas no poseen la capacidad económica para llevar un nivel de vida mínimo, es decir, no cuentan con los ingresos suficientes para procurarse dicho nivel de vida. Asimismo, se entiende a la Línea de Pobreza como el umbral bajo el cual se determina la condición de pobreza, es decir, el parámetro que permite separar a la población entre pobre y no pobre (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2014).

Es así que se define como pobre a una persona o un hogar si su gasto total en consumo no consigue superar el umbral de la línea de la pobreza. Dicho umbral se lo estima a partir del método indirecto (Gasparini y otros 2011) que, en líneas generales, consiste, en primer lugar, en establecer la línea de indigencia que es el valor de una canasta de alimentos que satisface el requerimiento mínimo energético con el cual un

<sup>49</sup> Notas: (1) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU. (2) Encuesta de Condiciones de Vida - ECV. (3) Censo de Población y Vivienda - CPV.

individuo puede vivir sin perder su masa corporal. De este modo se logra identificar a la población cuyo consumo no supera la línea de indigencia como personas pobres extremas, y como no pobres extremas en el caso contrario (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2015a, 5).

### **7.1.1. Método indirecto: línea de pobreza o pobreza monetaria**

Para determinar, por lo menos de forma aproximada, el ingreso del hogar, se deben sumar algunos componentes:

Los ingresos de los hogares comprenden todas las entradas en efectivo o en especie (bienes y servicios) percibidas por el hogar o por alguno de sus miembros a intervalos anuales o más frecuentes, pero no las ganancias imprevistas y otras entradas que se perciben en forma no periódica y, normalmente, una sola vez. Las entradas percibidas por los hogares pueden utilizarse para el consumo corriente, y no reducen el patrimonio neto del hogar mediante una reducción de su dinero en efectivo, la venta o disposición de otros activos financieros o no financieros o un aumento de su pasivo (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012d, 12).

Los ingresos corrientes monetarios del hogar se conforman principalmente de tres fuentes: (i) ingreso proveniente del trabajo, (ii) renta de la propiedad y del capital y (iii) transferencias corrientes. Dentro de estas últimas se encuentran las transferencias provenientes de los programas de asistencia social no contributiva estatales, como es el caso del BDH. De igual manera, y por su pertinencia, es importante anotar que, dentro de este tipo de ingresos se encuentran también las remesas recibidas desde el extranjero por parte de familiares y amigos, y que, en el caso de los beneficiarios de la zona 6, sí suponen un componente importante del ingreso del hogar. La pobreza por ingresos hace referencia a la capacidad adquisitiva -o su ausencia- de una familia para adquirir un grupo de alimentos y servicios.<sup>50</sup>

El método indirecto de medición de pobreza corresponde a la medición de la pobreza monetaria, es decir, la pobreza por ingresos o por consumo. Se considera método indirecto ya que el consumo (o ingreso) valora la capacidad de un hogar de tener un gasto mínimo en bienes alimentarios y no alimentarios, lo que se traduce en la satisfacción potencial de las necesidades básicas (Deaton & Zaidi, 2002), es decir, no mide las carencias

---

<sup>50</sup> La canasta básica de bienes está formada por el conjunto de alimentos y bebidas que suponen la satisfacción de las necesidades tanto energéticas como calóricas de una persona, considerando la composición del hogar en términos de género y edad.

directamente sino la insuficiencia de recursos que permitan tener acceso a la satisfacción de esas carencias (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2015a, 9).

El objetivo de la línea de pobreza (LP) es identificar el valor de los recursos indispensables -incluidos bienes y servicios- para sostener un bienestar mínimo. Para ello se define el costo de adquisición de la canasta básica<sup>51</sup> que permite a las personas satisfacer sus necesidades básicas a un nivel mínimo, estableciendo así ese umbral de capacidad adquisitiva que define a una persona como pobre. Se consideran pobres aquellas personas cuyo ingreso *per cápita* es menor a la línea de pobreza. De la misma manera, la línea de pobreza extrema -o indigencia- permite identificar aquellos a individuos cuyo consumo mensual *per cápita* no alcanza para cubrir sus necesidades alimentarias, definiendo como pobres extremos a aquellas personas cuyo ingreso *per cápita* es menor a la línea de pobreza extrema.<sup>52</sup>

En Ecuador la norma establece un consumo mínimo diario por adulto de 2 141 kcal, valor que, como ya se mencionó, define la línea de pobreza tomando como referencia para ello los precios del mercado. Se toman además en consideración el área de residencia (urbano/rural) y las regiones naturales (Costa/Sierra/Oriente), debido a la incidencia que estas tienen en los hábitos de consumo de la población. No obstante, es importante recalcar que esta métrica no considera el precio de reventa al que están sujetos muchos de los alimentos de la canasta básica cuando está es adquirida en tiendas alejadas de las zonas comerciales, como es el caso de las áreas rurales.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> La canasta familiar básica se compone de 75 productos con probabilidad de ser consumidos al menos una vez al mes por parte de un hogar que cumple con tres condiciones: sus ingresos son iguales a sus gastos, se compone de 4 integrantes, con 1,6 perceptores de ingresos. Canasta familiar vital: se compone de 73 productos, pero en menor cantidad y calidad que la canasta básica. Esta siempre se iguala con el ingreso promedio cada inicio de gobierno para realizar seguimiento. Es la cantidad mínima de productos que se puede adquirir con el ingreso mínimo.

<sup>52</sup> En los documentos ecuatorianos oficiales se utilizan los términos pobreza extrema e indigencia como conceptos análogos.

<sup>53</sup> El método indirecto supone dos instancias: Cálculo del gasto de consumo de la canasta básica (agregado de consumo: componente alimenticio y no alimenticio) y cálculo de las líneas de pobreza y pobreza extrema. En un intervalo de seis años (2006-2012) en el núcleo familiar, tanto el costo de canasta básica como el ingreso sufren un incremento del 31 y del 82% respectivamente, situación que repercute favorablemente en la disminución de la restricción en el consumo en un 70%. Es decir, que mientras para el año 2006 el ingreso familiar mensual cubría tan solo el 65,9% del valor de la canasta familiar mensual, para el año 2012 las mejoras logradas en el ingreso familiar mensual permitían cubrir el 91,5% del valor de la canasta. De la misma manera, tanto la línea de pobreza cuanto la de pobreza extrema experimentan un incremento del 45% (Ver Anexo 1 y Gráficos 34-36). No obstante, los valores mostrados para la evolución, tanto del ingreso cuanto de la restricción del consumo, son promedios y, por lo tanto, no muestran la realidad de los hogares pertenecientes a los dos quintiles más pobres que, para el período de estudio de esta investigación (2007-2012) estaban considerados como posibles beneficiarios del BDH. Así, el ingreso del hogar en el quintil más pobre, para los años 2007 y 2009 era aproximadamente USD 128 y USD 147 respectivamente. Este aspecto es importante dado que la recepción de transferencias económicas (públicas y privadas) incide en la evolución y distribución del ingreso del hogar, lo que a su vez afecta también la evolución de la desigualdad (Lustig, 2012).

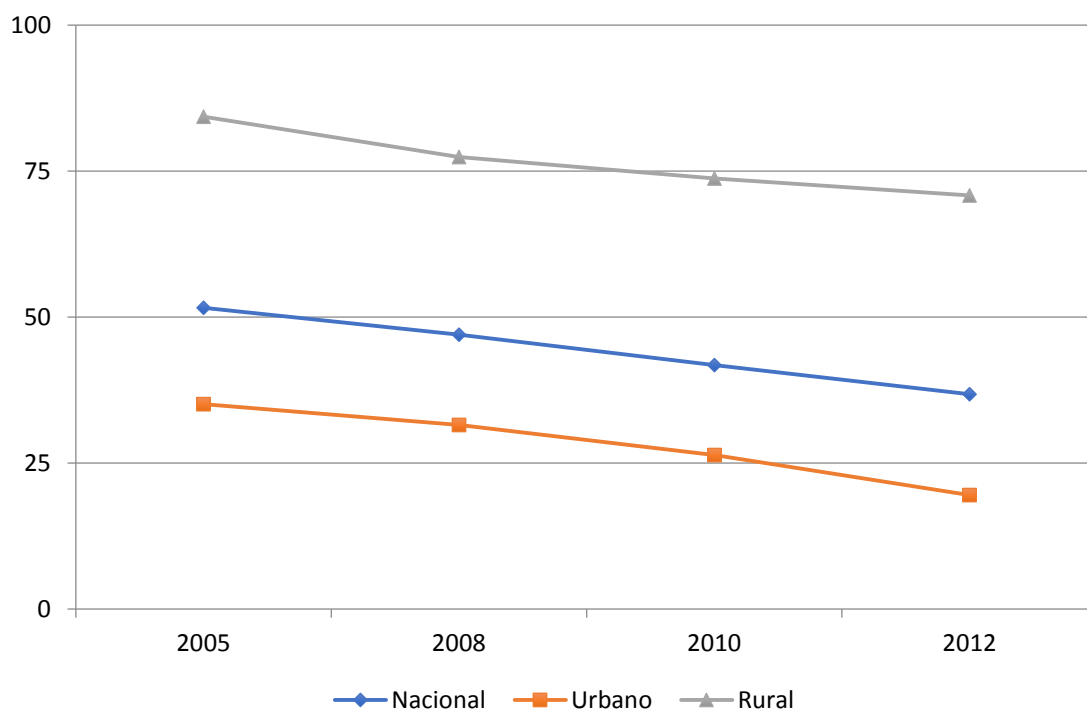
*A. Método directo: Pobreza por NBI o pobreza estructural*

Desarrollado por Paul Streeten en 1981, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas hace referencia a la capacidad de acceso a educación, salud, servicios básicos y vivienda, así como a su capacidad de ingresos, constituyéndose en un indicador multidimensional que permite medir las condiciones estructurales de la pobreza por hogar. La privación de una o más de las dimensiones utilizadas para la medición, hacen que se considere a un hogar como pobre.

Para Sen (2000) este método entiende la pobreza de manera diferente, puesto que permite observar directamente las condiciones de vida de la población, mientras que los métodos indirectos, como la pobreza monetaria o de consumo, son aproximaciones al nivel de vida de las personas. “Cabe reiterar que este método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método indirecto lo relaciona con la posibilidad de realizar consumo” (Feres y Mancero 2001, 23). Sin embargo, en la medida en que este método se transforma en una métrica más, aplicada mediante un cuestionario, con valores predefinidos en base de criterios subjetivos, se aleja de la propuesta de Sen. Más aún, cuando se valora la satisfacción de algunas necesidades (acceso al agua potable, por ejemplo) entendidas como indispensables para garantizar niveles mínimos de salubridad.

Desde los informes oficiales, los avances en la reducción de la pobreza por NBI en el período 2007-2012 han sido evidentes, tanto en el área rural cuanto en el área urbana (Gráfico 24); no obstante, se observa que el número de hogares pobres aún supera al de los hogares no-pobres en veinte puntos (Cuadro 22), independientemente de los avances alcanzados, tanto en la cobertura como en la restricción del consumo y sin considerar, además, el impacto del valor de la transferencia sobre los ingresos de los beneficiarios.

Gráfico 24

**Evolución pobreza por necesidades básicas insatisfechas, NBI (2005-2012)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos 2015

Elaboración: Propia

Cuadro 22

**Ecuador: Índice de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) nacional**

Hogares según nivel de pobreza	Casos	Ponderado	%
Hogares no pobres	1 660 098	5 723 803	39,94
Hogares pobres	2 126 004	8 605 803	60,06
Total	3 786 102	14 329 606	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2015

Elaboración: Propia

Al analizar el índice NBI por provincias (Ver Anexo 2 y Cuadro 10) se evidencian también importantes diferencias entre ellas. Por ejemplo, solo en dos provincias del país -Pichincha y Azuay- el número de hogares no pobres supera al de pobres, en todo el resto de provincias los hogares pobres superan a los no pobres. Por ejemplo, si bien Sucumbíos y Orellana son provincias con población reducida (171 698 y 132 654, respectivamente), los hogares pobres superan considerablemente a los hogares no-pobres. Situaciones no tan críticas, pero semejantes, se observan en Napo, Los Ríos y Esmeraldas, por citar



algunas. Al interior de la zona 6 (Cuadro 23) la situación es heterogénea también. Mientras en Cañar (2:1) y Morona Santiago (3:1) el número de hogares pobres supera significativamente al número de hogares no-pobres, en Azuay el número de hogares no-pobres es ligeramente superior al número de hogares pobres.

Cuadro 23

<b>Zona 6: Índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincia</b>				
	<b>NBI</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>Variación</b>
Orden 2010	Provincia	% hogares pobres por NBI		
12	Morona Santiago	81,8	67,3	-14,5
14	Cañar	80,7	63,2	-17,5
23	Azuay	61,5	44,6	-16,9

Fuente: CPV 2010  
Elaboración: Propia

Finalmente, como sostienen Feres y Mancero, el NBI no mide necesariamente la pobreza, sino el número de hogares que no ha satisfecho alguna de las necesidades definidas como básicas. “Esto se debe, entre otros factores, a que no existe una forma única y establecida de relacionar el número de necesidades básicas insatisfechas con la condición de pobreza, lo que implica que la clasificación final en pobres y no pobres es arbitraria y queda entregada enteramente al criterio del investigador” (2001, 25). La subjetividad en el criterio del investigador es de gran importancia en esta investigación, pues, como se verá más adelante, los avances en la superación de NBI son uno de los aspectos considerados en la asignación del BDH. Quedando a entera discreción de los encuestadores del Ministerio de Bienestar Social (MIES) si el solo hecho de haber satisfecho ciertas necesidades básicas es motivo para terminar la recepción del beneficio.

*(i) Pobreza multidimensional: Evolución de la pobreza según Katzman*

En 1989 Ruben Katzman (Tipología de Katzman, Cuadro 24) complementa la propuesta de las NBI de Streeten con la pobreza monetaria, integrándolas en una matriz que considera además los estados transitorios y crónicos de la pobreza, permitiendo así monitorizar en el tiempo los movimientos de la población dentro de las cuatro categorías de pobreza definidas en la matriz, a saber: crónica, inercial, reciente y no pobre. En el año de 1990 se suma a los sistemas de medición el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desarrollado por Mahbub ul Haq, que desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, incorpora tres dimensiones de medición del bienestar (salud, educación y nivel de

vida), en un intento por superar las limitaciones de las mediciones basadas únicamente en el ingreso.

Con la mejora en los datos disponibles y el mayor interés en superar las limitaciones de las mediciones monetarias, fueron surgiendo diferentes propuestas de medidas multidimensionales de pobreza.<sup>4</sup> Una de las más importantes, es la presentada en 2007 por Sabina Alkire, Directora de OPHI, y el profesor James Foster (conocida esta metodología, precisamente, como AF), tomando como marco teórico el enfoque de capacidades de Amartya Sen. Esta metodología permite incorporar múltiples dimensiones que se consideran relevantes para caracterizar pobreza en cada contexto y considerar los diferentes tipos de privaciones que los individuos sufren de forma simultánea, tales como la falta de empleo o educación, carencias en salud o en su vivienda, entre otras. Estos perfiles de privación son analizados para identificar quiénes son pobres, y luego utilizados para construir un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Conconi y Brun 2015, 81).

Cuadro 24

### Tipología de Katzman

#### Tipología de Katzman (porcentajes)

		Necesidades básicas	
		Pobre	No pobre
Consumo	Pobre	Pobreza crónica (a)	Pobreza reciente (c)
	No pobre	Pobreza inercial (b)	No pobre (d)

Elaboración: Propia

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) utiliza la tipología de Katzman para determinar el nivel de satisfacción de necesidades básicas

Empleando la tipología de Katzman que relaciona la pobreza de consumo con la satisfacción de las necesidades básicas, se establece como pobreza reciente a aquella en la que el consumo es inferior al establecido por la línea de pobreza, pero se satisfacen las necesidades básicas; como pobreza inercial a aquella en la que las necesidades básicas están insatisfechas y desde la perspectiva del consumo la población no es pobre. En la crónica ninguna de las dos características se satisface, es decir, hay deficiencia de consumo y las necesidades básicas no están cubiertas. Finalmente, están los no pobres, quienes gozan de un consumo mayor al establecido por la línea de pobreza y tienen solucionadas las necesidades básicas (2008, iv).

Según esta métrica, los logros alcanzados en la reducción de la pobreza desde el 2007 hasta el 2012 son significativos, pues mientras los porcentajes de la población perteneciente a las categorías *no pobre* (d: consumo y necesidades básicas cubiertas) y

*pobreza reciente* (c: pobreza por consumo y necesidades básicas cubiertas) se incrementaron en 16,8 y 1,5%, respectivamente, las categorías de *pobreza crónica* (a: pobreza por consumo y necesidades básicas insatisfechas) y de *pobreza inercial* (b: consumo cubierto y necesidades básicas insatisfechas) se vieron reducidos en 14 y 2,3% respectivamente (Ver Anexo 1, Gráfico 37 y Anexo 2 y Cuadro 11).

### 7.1.2. El Índice de Desarrollo Humano

Una mirada al desempeño de América Latina en términos de los componentes del IDH y de otros indicadores asociados (desigualdad y género, por ejemplo) arroja un panorama relativamente positivo de la región. Todos los países de la región han experimentado una mejoría sostenida en sus índices de desarrollo humano desde 1990, lo cual supone, a su vez, avances importantes en los componentes de desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013): la región registra niveles de IDH comparativamente altos, y sus componentes se encuentran más cerca del nivel “alto” que del nivel “medio” de desarrollo humano.

El Índice de Desarrollo Humano es un método que, desde la perspectiva de las capacidades, combina tres parámetros: (i) la esperanza de vida al nacer, (ii) el acceso a la educación, y (iii) el ingreso nacional bruto per cápita.<sup>54</sup> En el período comprendido entre los años 1980-2014 Ecuador consigue incrementar su Índice de Desarrollo Humano de 0,603 a 0,732<sup>55</sup> (ver Anexo 1 y Gráfico 38). Esto le ubica en el grupo de los países de IDH alto, en el puesto 89 del ranking mundial, que contempla 188 países (Noruega ocupa el primer lugar), y en el noveno de América Latina. Solo Argentina y Chile se ubican en el grupo de países con IDH muy alto (El Comercio 2015) (Ver Anexo 2 y Cuadro 12).

Al igual que los alcances en el NBI, las mejoras del IDH en estos 25 años no son de carácter homogéneo al interior del país pues, como acota el SIISE, son las provincias en donde se concentra la actividad productiva, comercial e industrial (Guayas y Pichincha) las que cuentan con los mejores índices. En el caso de la zona 6, la situación es heterogénea también. Azuay se ubica como la quinta provincia con mayor IDH a nivel nacional, Morona Santiago y Cañar se ubican en el grupo de menor desarrollo (Cuadro 25).

<sup>54</sup> “Este método permite, además, la desagregación geográfica o modificaciones que posibilitan la identificación de desigualdades distributivas de diversos tipos, dando lugar a otros índices como el Índice de Desarrollo de Género (IDG), el Índice de Potenciación de Género (IPC) o el Índice de Libertad Humana (ILH)” (Feres y Mancero 2001, 29).

<sup>55</sup> El IDH define una escala de 0 a 1 en donde 0 es el valor más bajo y 1 el valor más alto.

Cuadro 25

**Ecuador: IDH por provincias (2010)**

<b>Puesto</b>	<b>Provincia</b>	<b>IDH</b>
1°	Pichincha	0,758
2°	Guayas	0,724
3°	El Oro	0,711
4°	Carchi	0,694
5°	Azuay	0,689
12°	Cañar	0,651
13°	Morona Santiago	0,619

Elaboración: Propia

## 7.2. Pobreza subjetiva

La noción de pobreza subjetiva alude a una percepción, a la que tiene la persona sobre su propia condición socioeconómica, es decir, se trata -básicamente- de un juicio de valor. “Las percepciones de pobreza constituyen un indicador del bienestar de la sociedad y por lo tanto merecen por lo menos ser identificadas y analizadas, para conocer la percepción que tiene la población sobre su situación, y sus expectativas de vida vinculadas con sus ingresos” (Giarrizzo 2007, 3). Este enfoque subjetivo es relativamente nuevo, pues como bien dicen Rojas y Jiménez, en la epistemología sobre la pobreza han dominado hasta ahora las prácticas de la imputación y la presunción del bienestar. En la definición de la pobreza la opinión que ha contado ha sido la de los expertos, quienes son los que identifican a quienes son pobres y cuáles son los indicadores que determinan esta condición, de este modo, los estudios sobre pobreza se han hecho bajo un enfoque de arriba hacia abajo, en el que los académicos elaboran una definición de pobreza y, a la vez, establecen los criterios para medirla (Rojas y Jiménez 2008).

De acuerdo a Hagenars y Van Praag (1985), la elección de enfoque entre pobreza “absoluta” y “relativa” restringe arbitrariamente el problema de acuerdo a la percepción del investigador. De hecho, dentro de ambos enfoques se requiere de juicios de valor [...]. Por contraste, los autores señalan que el método subjetivo está libre de estas “arbitrariedades”, ya que en él la definición de pobreza está dada por la población y no por quien realiza el estudio. En este método estaría implícito, entonces, el supuesto de que “cada individuo por sí mismo es el juez de su propia situación” (van Praag et al., 1980) (Feres y Mancero 2001, 22).

Este tipo de medición, si bien está incorporado en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) en su sexta ronda, realizada por el INEC en el año 2010, en el módulo de

personas, sección donde se aplican preguntas relacionadas con la percepción del nivel de pobreza de los hogares, no llega a determinar una línea de pobreza subjetiva conforme al método propuesto por Van Praag en 1980. Dicho valor sería el resultado de relacionar el ingreso mínimo percibido con otras características del hogar como su tamaño, edad de los miembros, tipo de vivienda, salud, educación, etc., conforme plantea el Índice de Pobreza Multidimensional. De ahí la importancia, como se verá más adelante, de entender la pobreza desde la propia percepción de quien la vive.

### **7.2.1. El Índice de Pobreza Multidimensional**

En el 2010 el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) introduce el Índice de Pobreza Multidimensional (en adelante IPM), un nuevo indicador desarrollado por Alkire y Foster en el 2007. “El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. [...] Cada miembro de una familia es clasificado como pobre o no pobre en función del número de carencias que experimente su hogar” (United Nations Development Programme 2014).<sup>56</sup>

## **8. Los efectos del Bono de Desarrollo Humano**

Aparentemente las políticas gubernamentales de planificación y desarrollo implementadas en el período 2007-2012 hicieron posibles significativos avances en la reducción de pobreza. “Durante la primera década del presente siglo se restableció el crecimiento económico, y a partir de 2007 se han fortalecido la inversión social y el rol del Estado en la economía, bajo una nueva estrategia de desarrollo que busca la transformación económica con una mayor inclusión social, en un contexto de sustentabilidad” (Larrea 2013, 22). Así, es pertinente analizar -como ya se mencionó- el efecto que las políticas redistributivas, y de manera particular el valor económico de la transferencia del Bono de Desarrollo Humano ha tenido tanto en la capacidad de consumo

---

<sup>56</sup> En Ecuador, el IPM lo aplica por primera vez la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza en el 2014, mediante la definición de cuatro dimensiones a evaluarse: (i) Educación, (ii) Trabajo y seguridad social, (iii) Salud, agua y alimentación social y (iv) Hábitat, vivienda y ambiente sano; cada uno de ellas desagregadas en indicadores y pesos. A nivel nacional, la tendencia a la baja se mantiene constante, lográndose una reducción del IPM de 10,3 puntos durante los siete años (Ver Anexo 1 - Gráfico 39). No obstante, los logros en el sector urbano muestran a partir del año 2012, un incremento del IPM, a diferencia del sector rural en donde los avances sí se mantienen constantes, dando lugar a preguntarse ¿hasta qué punto puede haber incidido la decisión de privilegiar el acceso al BDH de los hogares rurales en esta evolución positiva del IPM?

de la población (efecto ingreso), cuanto en el acervo de la educación y salud de los hijos/as de los beneficiarios del Programa (efecto condición), aun cuando esta resulte una tarea difícil de cumplir, puesto que, como sostiene Ponce:

En la literatura sobre PTMC se encuentra que el impacto de dichos programas en variables de desarrollo humano se puede atribuir tanto a la transferencia monetaria en sí (efecto ingreso), como a la condicionalidad (efecto sustitución o efecto condición). No existen estudios rigurosos que permitan analizar la importancia relativa de los dos efectos en el impacto global de estos programas. Estudios para el caso ecuatoriano recalcan la importancia del efecto condición en especial en los hogares no extremadamente pobres, en donde el efecto ingreso podría ser menor (Schady y Araujo 2007; Oosterbeek y Ponce, 2008, citados en Ponce 2013) (2013, 25).

Una conclusión adicional igualmente importante que se deriva de estos estudios es que el efecto desaparece en cuanto el ingreso familiar mejora, es decir, que el efecto ingreso es de mayor relevancia y de más larga duración en los hogares extremadamente pobres. En los de mayores ingresos se reduce y, en muchos casos, desaparece.

### **8.1. La transferencia y su efecto sobre el consumo**

Se describieron ya los logros alcanzados en la reducción de la pobreza monetaria en el intervalo 2007-2012, que, como consecuencia del incremento sostenido y constante del ingreso familiar, aumentaron significativamente la cobertura del consumo. Esto ha permitido a los ecuatorianos llegar a cubrir, en promedio, el 91,5% del costo de la canasta básica en comparación al año 2007, cuando el ingreso familiar permitía una cobertura de tan solo el 65%, reduciendo la incidencia de la pobreza por ingresos en 10 puntos durante el quinquenio 2007-2012 (ver Anexo 1 y Gráfico 40).

Para identificar la participación de la transferencia económica en el consumo de los hogares beneficiarios es necesario analizar la incidencia del valor entregado sobre el ingreso mensual de los hogares pertenecientes al quintil más pobre (Cuadro 26). Se observa así, que el beneficio (período 2007-2012) alcanza el mayor impacto relativo sobre el ingreso familiar mensual en el año 2007, cuando en el mes de septiembre el monto de la ayuda se incrementa en un 100%. Este ejercicio toma en cuenta los sucesivos incrementos decretados por el Gobierno desde inicios del año 2007 hasta el año 2013, fecha en el que el valor de la transferencia vuelve a registrar un alza significativa, con el respectivo incremento de su peso relativo en el ingreso del hogar.

Cuadro 26

**Peso relativo de la transferencia sobre el ingreso familiar**

<b>Detalle</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Valor USD BDH	30	35	35	50
USD Ingreso Familiar Mensual (quintil D)	128	147	163	173
Peso relativo del BDH	30%	24%	21,5%	28,9%

Elaboración: Propia

Siendo el principal objetivo de los PTC garantizar un ingreso mínimo a las familias en condición de pobreza, es posible aseverar que el BDH ha cumplido, pues como se ha visto, la transferencia monetaria -a más de otros factores- sí tiene impacto positivo en la situación de pobreza de los beneficiarios. Sin embargo, es importante hacer referencia acerca de la fragilidad de estos logros, puesto que el BDH es un beneficio temporal, con plazo de caducidad, y los logros en materia de ingresos podrían revertirse rápidamente al momento de egresar del programa, en la medida que el hogar no cuente con la capacidad de generar ingresos iguales o superiores al valor de la transferencia.

## **8.2. Las condicionalidades y su efecto en el acervo del capital humano**

En el capítulo segundo se hizo referencia ya a la poca probabilidad de establecer una relación causal directa entre el BDH y la reducción de la pobreza en el país. Se mencionó también que la evidencia demuestra que la inversión en salud y educación resulta más efectiva que la inversión en PTC (Lustig 2013; Huber y Stephens 2012; Haggard y Kaufman 2008, Valencia 2008). De igual manera, se hizo alusión a la importancia de investigar los efectos diferenciados de los PTC y sus diversos componentes, con el único propósito de alcanzar un mejor entendimiento de la problemática de la pobreza.

Siendo los objetivos del programa: (i) cubrir la pobreza coyuntural de los hogares al garantizarles un nivel mínimo de consumo, y (ii) impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el fortalecimiento de las capacidades en las áreas de la salud y la educación de niños y niñas, resulta pertinente y necesario cuestionar el concepto de condicionalidad, comparando los comportamientos -en términos de educación y salud- de los receptores del BDH con el de aquellas personas que, estando también en condiciones de pobreza, no califican como receptores y, por lo tanto, no se benefician de él.

Para ello, en un cruce de información entre hijos de beneficiarias e hijos de no beneficiarias pertenecientes a los dos quintiles más pobres, edades y nivel de matriculación escolar, es posible concluir que no se evidencian diferencias significativas en el desempeño de los no beneficiarios, en comparación con el comportamiento de los beneficiarios. Por ejemplo, en los niños con edades menores a cinco años la tendencia en ambos grupos a permanecer en el hogar es significativamente alta, observándose algunas diferencias entre los dos grupos con respecto a la matriculación en los diferentes niveles de preescolar (ver Anexo 1 y Gráfico 41).

En los niveles escolares en edades superiores a los cinco años tampoco se advierte mayor diferencia en la matriculación en educación básica, siendo esta alta en ambos grupos. No así en la matriculación en educación media o bachillerato, en donde no solo que se evidencian diferencias entre los dos grupos, sino que el desempeño de los beneficiarios es inferior al de los no beneficiarios, contrario al comportamiento esperado. Así, el número de hijos de beneficiarios que no se matriculó supera ligeramente al de no beneficiarios (ver Anexo 1 y Gráfico 42).

Estos resultados corroboran los resultados de otras investigaciones que, al analizar el crecimiento de los PTC en la región concluyen que, por ejemplo, en edades comprendidas entre los 16-18 años no se evidencia mayor diferencia en la tendencia de matriculación de los beneficiarios, en comparación con los no beneficiarios (Stampini y Tornarolli 2012). Más aún, investigaciones realizadas en Ecuador encuentran que:

Ponce (2011) desagrega los resultados para el área urbana y rural y encuentra que el programa no tiene ningún efecto significativo en matrícula escolar en el campo. Por otro lado, sí se encuentra efectos positivos en la reducción del trabajo infantil tanto en el área urbana como en la rural. Ponce (2008), usando el método de regresión discontinua, evalúa el impacto del BDH en matrícula escolar (...), y encuentra que el programa no tiene ningún impacto significativo sobre la matriculación escolar, pero sí impactos significativos y positivos en el gasto escolar (Ponce 2013, 23).

Al replicar el ejercicio en el ámbito de la salud y suplementos alimenticios neonatales (ver Anexo 1 y Gráficos 43 y 44), así como en la aplicación de vacunas de los infantes, conforme exigen las condicionalidades del programa, al igual que en el tema de la educación, la diferencia entre los dos grupos es imperceptible. Y si bien el comportamiento de las madres receptoras es ligeramente superior en lo que a suplementos se refiere, en el ámbito de la vacunación se observan mejores niveles de cumplimiento en



las madres no beneficiarias. Aún a pesar de que cualquier incumplimiento por parte de las madres beneficiarias justifica la separación del programa.

Así pues, el BDH, con su alta cobertura e inversión, si bien garantiza un ingreso mínimo al 45% de los ecuatorianos, ¿es la razón por la cual las madres llevan a los infantes a los controles de salud y a los hijos e hijas a las escuelas y colegios? La evidencia da cuenta de altos índices de escolaridad, significativos logros en materia de salud y control de enfermedades infantiles (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2010), sin que sea posible identificar importantes diferencias entre familias pobres beneficiarias y familias pobres no beneficiarias. Las madres -beneficiarias o no- hacen cualquier esfuerzo por asegurar tanto la educación como la atención de salud de su familia, como se muestra en el siguiente capítulo en la fase cualitativa de esta investigación.

**Imagen 3. La mayor expresión de amor**



Autora: Ximena Cabrera 2017

Además, la transferencia monetaria, como ya se analizó, si bien no es desperdiciada por las madres, sin embargo, se invierte en servicios que debería proveer el Estado. Por otro lado, el escaso o inexistente seguimiento a las condicionalidades

demuestra más interés en el sistema de focalización que en su verificación. “El Bono de Desarrollo Humano, al igual que otros programas de la región, es solo un programa de transferencia de ingresos dado que, a más de no tener estructurados los mecanismos de egreso, presenta deficiencias en el control del cumplimiento de las condicionalidades” (Cecchini y Martínez 2011, 105).

## **9. Reflexiones finales**

El nuevo modelo de planificación y desarrollo implementado en Ecuador a partir del año 2007 establece dentro de sus objetivos el mejoramiento de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, así como el de la calidad de vida de la población, para ello propone la construcción de una nueva sociedad sustentada en el robustecimiento del sistema institucional y político al organizar el territorio nacional en nueve zonas de planificación se busca la descentralización de responsabilidades, recursos y servicios, concentrados tradicionalmente en el gobierno central y sus ministerios.

No obstante, el análisis descriptivo de la información estadística procedente de fuentes oficiales correspondiente a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano y a los quintiles más pobres evidencia la heterogeneidad, tanto de las características demográficas cuanto de las conductuales de este grupo de hogares, pudiéndose identificar realidades disímiles aún entre los receptores de un mismo territorio de planificación, como en el caso de la zona 6. Diferencias que se acentúan entre los sectores urbano y rural.

Siendo este el contexto en el que se administra una política social de naturaleza redistributiva como el BDH, surge en primera instancia el cuestionamiento al carácter plano de la transferencia, que no considera la realidad estructural de cada hogar. Realidad en la que convergen factores como el número de hijos menores de edad, el número de miembros que contribuyen al ingreso familiar total, el área de residencia, por citar algunos; ignorados todos al momento de reformar la estructura y funcionamiento del programa en el año 2007, y que -por el contrario- sí han sido considerados en el diseño de sus homólogos mexicano y brasileño, como ya se observó.

Esta aplicación homogénea del BDH sobre territorios y realidades heterogéneas contradice tanto las supuestas intenciones descentralizadoras del modelo de gobierno de esa administración como la posibilidad de aplicar -en el largo plazo- una solución a la carencia económica menos frágil que la entrega mensual de una suma de dinero. Ayuda

económica que una vez retirada podría tener -como se verá en el siguiente capítulo- una repercusión significativa en los ingresos de los hogares beneficiarios. Más aún cuando el mismo Estado no considera al BDH una estrategia para salir de la pobreza (Berzosa 2017; Carranza y Cisneros 2014; Ponce 2013; Almeida 2009).

Un segundo cuestionamiento es el de la pertinencia de las condicionalidades, pues de la comparación del comportamiento entre los beneficiarios y no beneficiarios<sup>57</sup> del BDH en los ámbitos de la educación y la salud se concluye que, si bien las condicionalidades del programa están estructuradas en torno a ellos, las madres no beneficiarias pertenecientes al quintil más pobre de la población procuran para sus hijos -con igual rigurosidad que las beneficiarias- la provisión de ambos servicios, aún a pesar de no ser consideradas técnicamente como pobres. Sin embargo, es importante anotar también la imposibilidad de determinar cuál sería el comportamiento de las beneficiarias en caso de dejar de percibir la ayuda económica.

El análisis descriptivo realizado muestra la visión oficial -puramente numérica- de los avances en la lucha por erradicar la pobreza. Estos datos resultan de la aplicación tanto de métodos para medir la carencia monetaria cuanto para medir la satisfacción -en este caso insatisfacción- de las necesidades consideradas como básicas por los entes estatales. Para el período de estudio de esta investigación (2007-2012), las cifras estatales evidencian significativas mejoras: los ingresos se incrementaron en un 82%, el Índice de Necesidades Básicas se redujo en casi 15 puntos, la pobreza crónica se redujo también en 14 puntos y el país se ubicó en el sexto puesto del Índice de Desarrollo Humano en América Latina con un índice de cambio del 6,16.

Esta métrica oficial supone, por un lado, la definición arbitraria de los valores según los cuales una persona es o no considerada en condición de pobreza y, por otro, los reportes oficiales poco dicen sobre los porqués de los avances y la incidencia de la transferencia del BDH en ellos. Se conoce que la restricción del consumo cayó y que la escolaridad subió, sin embargo, estas mediciones en muchos casos consideran únicamente dos facetas o dimensiones de la pobreza, a saber: la económica y la sociológica, evadiendo o evitando profundizar en la dimensión filosófica humana de la pobreza (Titmuss 1965). De ella puede dar cuenta solo quien vive en pobreza, y para autores como Amartya Sen entenderla significa optar por una visión menos economicista (en términos de crecimiento económico) y más humanista (en términos de desarrollo humano) del fenómeno de la

---

<sup>57</sup> Personas consideradas técnicamente también como en situación de pobreza.

pobreza. Para Sen la solución puede darse solo en la medida en que los pobres puedan desarrollar ciertas capacidades que les permitan superar su situación de carencia actual (Sen 2000).

¿Cuál es la visión de quienes viven la pobreza, sean o no beneficiarios, cuando quien investiga no pertenece al aparataje estatal? ¿Qué sienten aquellos a quienes, sin mayor explicación de por medio, se le ha negado el acceso al programa? ¿Cómo es la pobreza de la madre urbana en comparación con la de la campesina? ¿Qué tipo de vínculos se desarrollan entre el Estado y las beneficiarias? ¿Cómo se sienten los ex beneficiarios del programa?, o ¿por qué mientras en el campo se aspira a tener una vivienda y que los hijos terminen el bachillerato, en la ciudad se procura que los hijos culminen la universidad? Estas y otras interrogantes guían el último capítulo de esta investigación. En él se presentan los hallazgos del acercamiento realizado tanto con personas pobres beneficiarias como con personas pobres no beneficiarias, con el propósito de identificar los puntos de encuentro y los de desencuentro entre la mirada estatal y la de aquellas personas consideradas como pobres, para así entender cómo funcionan realmente los PTC y en qué medida estos programas protegen a las personas de situaciones de fragilidad y vulnerabilidad tanto económica y social, cuanto filosófica.

## Capítulo quinto

### La pobreza desde la mirada de los pobres

En el capítulo anterior se trataron tres importantes temas, a saber:

- (i) El modelo de planificación y desarrollo implementado en Ecuador a partir del año 2007, su sustento legal e institucional. De igual manera, se abordó el nuevo agrupamiento territorial que divide el país en 9 zonas administrativas, en procura de conseguir un mejor entendimiento del funcionamiento del BDH dentro del aparataje estatal, tanto a nivel nacional como al interior de la zona 6.
- (ii) El análisis descriptivo de la información proveniente de la ECV (2013-2014) en los temas relacionados con los receptores del BDH permitió definir el perfil demográfico de este importante grupo de personas que, desde la mirada oficial, son definidos como pobres. Se pudo concluir así que, a grandes rasgos, las beneficiarias del BDH son madres jóvenes, emprendedoras, con jornadas laborales extensas, muy cuidadosas de la economía familiar y que -con algunas excepciones- residen mayoritariamente en las áreas rurales del Ecuador.
- (iii) Si bien, en lo que tiene que ver con la inclusión de beneficiarios en el programa, el proceso es coherente pues prioriza su accionar en las provincias con mayores índices de pobreza, en la comparación de las características de las beneficiarias a nivel nacional con las características de las beneficiarias de la zona 6 como micro universo se encontraron algunas diferencias que deberían ser tomadas en cuenta, tanto al planificar las políticas sociales como al momento de ejecutarlas. Por ejemplo, la presencia de maternidad adolescente requiere de políticas específicas que lleguen a las raíces del problema. De igual manera, la composición de los hogares en esta zona, y de manera particular en Azuay y Cañar, en donde la figura masculina está ausente con frecuencia, habla de un estilo de vida diferente, con realidades y dificultades propias de este tipo de hogares en los que las mujeres han asumido muchos otros roles, a más de las tareas -convencionalmente- propias de una madre. Otro factor de gran importancia es el área de concentración de la pobreza en la zona 6, pues el hecho de tener los núcleos de pobreza esparcidos por las áreas rurales complica significativamente la intervención estatal.
- (iv) Los datos oficiales, levantados todos a partir de una definición técnica pero arbitraria en el establecimiento de sus parámetros, si bien permiten concluir que

las estrategias redistributivas aplicadas entre los años 2007 y 2012 han tenido resultados satisfactorios, no alcanzan a profundizar en los porqués de dichos avances. Por ejemplo, la pobreza es analizada únicamente desde una visión económico-social, dejando de lado esa visión de la que solo puede dar cuenta quien, por vivir en condición de pobreza, se ve privado de la libertad de alcanzar todos los servicios y beneficios que el Estado debe proveer. Esta situación obliga a las beneficiarias a realizar todo tipo de sacrificios en procura de garantizar a sus hijos e hijas un futuro, cuando menos un poco mejor a su pasado y a su presente.

En este capítulo, a través de un abordaje cualitativo que propicia el acercamiento con la realidad de un grupo de personas consideradas pobres, se contrastan estos avances con la realidad de tres grupos de hogares: (i) aquellos que desde el criterio oficial son pobres y, por lo tanto, merecen recibir el BDH, (ii) quienes, por distintas razones, han dejado de ser oficialmente pobres, y (iii) los autodefinidos como pobres. Prestando especial interés a los siguientes aspectos:

- El grado de compromiso manifestado por las madres con respecto a la educación y a la salud de los hijos, dado que son condicionalidades del programa. Esto en procura de identificar el efecto que el no recibir la ayuda tiene en el acervo de capacidades de los hijos e hijas de aquellas familias que, autodefiniéndose como pobres, no están dentro del programa o han sido excluidas de él.
- El destino que se da, se daba y se daría a la transferencia económica, según se trate de cada uno de los tres grupos participantes.
- Los diferentes entendimientos que cada grupo tiene de la pobreza y cómo la enfrentan, independientemente de si son o no beneficiarios del BDH.
- El tipo de relación desarrollada con el Estado y sus impresiones con respecto a las políticas de protección social.

Surgen así los cuestionamientos acerca del diseño de esta política heredada que, contrario a lo que sostiene la evidencia cuantitativa presentada en el capítulo anterior, podría adolecer de algunas deficiencias que el análisis descriptivo de la información proveniente de fuentes oficiales no permite -por su naturaleza cuantitativa- identificar, puesto que requieren de un mejor y más profundo acercamiento a la realidad de las personas en condición de pobreza. Es importante distinguir entre la causalidad y los

efectos de la pobreza, dado que, con frecuencia, se tiende a confundir y mezclar sus características con sus efectos. Si bien podría decirse que el concepto de pobreza hace referencia a las condiciones de los pobres, aún se debe considerar el problema de agregación y para ello ha sido preciso encontrar una manera de medir la pobreza. Sen (2000) sostiene que para definir la pobreza es necesario realizar dos ejercicios distintos, pero relacionados entre sí:

- Identificación: un método para identificar un grupo de personas como pobres.
- Agregación: un método para añadir las características del conjunto de gente pobre dentro de una imagen global de pobreza.

Es claro que con el desarrollo económico cambia la noción de lo que es considerado como privaciones y pobreza, y cambian también las propuestas acerca de lo que debería hacerse. Entendida así, la medición de la pobreza podría verse como un ejercicio descriptivo que evalúa los predicamentos de las personas en relación a los estándares imperantes de necesidades. Se trata más de un ejercicio de carácter expositivo que de uno de carácter ético.

El paradigma propuesto por Sen conduce a una conclusión ya establecida: el rol del Estado debe ser protagónico. Para que todo individuo pueda acceder al desarrollo de sus capacidades es indispensable la presencia de un Estado que más que redistribuir ingresos, garantice el libre y equitativo acceso a todos aquellos servicios (educación, salud, crédito, etc.) que ayuden a las personas en condiciones de pobreza a superar las barreras de exclusión.

### **1. Análisis de los efectos del bono desde un enfoque subjetivo**

Para la selección de los participantes se utilizó la metodología propia del estudio de casos, la cual supone la definición de una serie de términos en referencia a la propuesta y diseño específicos de la investigación. Así, la población de este estudio está compuesta tanto por una muestra (casos estudiados: beneficiarios, ex beneficiarios y no beneficiarios), como por los casos no estudiados (todas las personas en condición de pobreza de la zona 6). La muestra está formada por varias unidades (participantes) y, finalmente, cada unidad es observada en momentos de tiempo específicos, formando casos. Un caso está compuesto de varias dimensiones relevantes o variables, cada una

construida mediante una observación u observaciones. De esta manera, en esta investigación todas las unidades estudiadas conforman el estudio del caso.

La agenda de trabajo comprendió trece participantes, algunos más colaboradores que otros, en la medida en que las personas se abrieron más y permitieron una mayor “intromisión” en sus vidas. Si bien el propósito general de la investigación fue analizar los efectos del BDH en las condiciones de vida de sus receptores, la muestra incluyó tanto beneficiarios como ex-beneficiarios, así como personas que autodefiniéndose como pobres jamás han recibido la ayuda. En la selección del grupo participante prevalecieron dos aspectos: disponibilidad (Cuadro 27) y representatividad de los diferentes tipos de pobreza según el lugar de residencia (Cuadro 28)<sup>58</sup>. Con respecto al primero, demás está decir que los beneficiarios del BDH, cuando no se trata de un acercamiento por parte de las entidades gubernamentales, son reacios a tratar el tema. Los reparos nada tienen que ver con hablar sobre su pobreza, condición que, como se verá más adelante, no les avergüenza ni mucho menos. Lo que les impide participar es el temor -o casi terror- de que les saquen del programa y pierdan la ayuda económica. Con el conocimiento de esta realidad, la búsqueda de participantes se realizó sin más criterios de selección que la predisposición de estos a colaborar en el estudio.

Cuadro 27

**Composición de la muestra por condición de recepción**

<b>Receptora del BDH</b>	<b>Ex receptora del BDH</b>	<b>Nunca ha recibido el BDH</b>
Lucila	Blanca	Nelly
María	Diana	Luz
Martha	Rosa	Sonia
Raúl	Patricia	Carmen
		Gladys

Cuadro 28

**Composición de la muestra por lugar de residencia**

<b>Área urbana</b>	<b>Área rural-urbana</b>	<b>Área rural</b>
Nelly	Rosa	Carmen
Luz	Patricia	Blanca
Sonia	Lucila	María
Gladys	Raúl	Diana
		Martha

<sup>58</sup> Los nombres de los participantes han sido cambiados por respeto a su privacidad.



Para hablar con las personas sujeto de investigación, la mayoría de las conversaciones fueron concertadas en sus hogares, en los horarios que mejor les acomodaran y afectarían lo menos posible su quehacer diario. También se incluyen un par de conversaciones no planificadas dentro de la agenda, con personas que, voluntaria y espontáneamente, accedieron a compartir aspectos de su cotidianidad. El factor común en todas estas personas -a más de su condición de pobreza- es el imaginario de su relación con el Estado, pues para todas ellas este desempeña un papel benefactor al momento de designarlos como beneficiarios, situación que hace que el hecho de ser parte o no del BDH sea considerado como voluntad del gobernante de turno, mas no como una herramienta de protección social institucional a la que deberían tener acceso todos quienes, por la razón que fuera, sufren algún tipo de privación que les impide alcanzar un desarrollo socioeconómico óptimo. En la idiosincrasia nacional el político que alcanza la primera magistratura pasa a ser el Estado mismo.

Con respecto al lugar de residencia, hablar de pobreza supone diferenciar entre lo urbano y lo rural. Es así que el segundo aspecto considerado al momento de componer la muestra fue el lugar de residencia de los participantes y dentro de este se identificaron tres situaciones: pobreza urbana (ciudad de Cuenca), pobreza rural (parroquias rurales de la provincia del Azuay) y pobreza rural-urbana (parroquias rurales de la ciudad de Cuenca).

Si bien no hay mayor aporte en concluir que la pobreza urbana es diferente a la rural, lo importante es comprender que las causas y, por ende, las soluciones a uno y otro tipo de pobreza son sustancialmente diferentes, como diferentes son las condiciones y el estilo de vida de quienes residen en la ciudad en comparación de aquellos que lo hacen en el campo y, más aún, de aquellos que viviendo en un sector rural (porque el ordenamiento territorial así lo ha definido) tienen a diario que bajar a la ciudad, ya sea por su trabajo o por la educación de sus hijos, siendo -como se verá más adelante- la pobreza de tiempo quizá una de las cargas más duras de llevar.

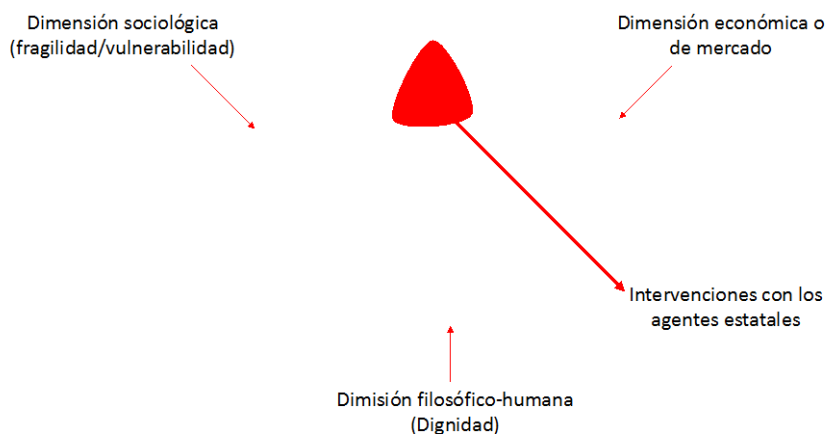
Conocer los efectos de la transferencia del BDH (efecto ingreso y efecto condición), es el tema central de este estudio, de ahí la importancia de contactar con las personas consideradas como pobres, ya sea porque son receptoras del BDH y esta situación las define como tales, ya sea porque mediante la simple observación de las condiciones materiales de su existencia es posible también considerarlas carentes de muchas cosas. Así pues, uno de los primeros hallazgos fue constatar la cantidad de personas que sabiéndose necesitadas del BDH no lo reciben o, peor aún, han dejado de

recibirlo recientemente sin ninguna explicación. Como ya se mencionó, no resultó sencillo encontrarlas, y no porque la pobreza haya desaparecido, sino porque -a decir de las personas entrevistadas- son cada día menos quienes reciben el beneficio.

Ciertamente, desde sus inicios en 1998, como Bono Solidario, el Programa ha procurado la mejora y tecnificación constantes del sistema de registro de beneficiarios (Almeida 2009; Martínez y Rosero 2007; Armas 2005). También es cierto que el no involucrar a otros actores (juntas parroquiales, por ejemplo) en el proceso de inclusión ha traído como consecuencia una conceptualización exclusivamente métrica de la pobreza, que únicamente permite su manejo administrativo, pero que impide entender cómo funciona realmente el BDH: ¿En qué medida el programa protege a las personas de situaciones de fragilidad y vulnerabilidad? ¿Por qué el sistema de empadronamiento no considera como pobres a personas que a primera vista sí lo son, esos pobres excluidos a los que, si bien el Registro Social no califica como pobres, sus historias de vida sí lo hacen? Para poder identificar estas diferencias en las situaciones humanas de las personas en situación de pobreza que, o no ha sido teorizada aún o se encuentra subteorizada, resulta indispensable hablar con ellas, tanto para entender el uso creativo que hace cada uno de ellos del BDH, como lo que harían con él aquellos que no lo reciben o han dejado de recibirlo, profundizando también en el tipo de vínculos que han llegado a establecer con el Estado.

Con el propósito de iluminar las dimensiones de la pobreza, que van más allá de la toma de decisiones, del padrón de registro de beneficiarios y de las cifras estadísticas, mediante la sistematización de la información de campo recolectada, agrupando a los participantes con base en las características comunes, para de esta forma evidenciar las particularidades de cada uno, se optó por analizar la historia de cada participante desde la presencia tres dimensiones de la pobreza, a saber: la fragilidad social, la dignidad y -cómo no hacerlo- la carencia económica o pobreza de ingresos (Figura 5).

Figura 5  
**Dimensiones de la pobreza**



Elaboración: Propia

- A. *Dimensión económica o de mercado*: en sentido económico y tomando en cuenta solamente el mercado, una persona pobre está excluida del mercado en la medida en que no puede traducir sus necesidades en demandas de mercado. Esta dimensión, desde el entendimiento más básico de la pobreza, la falta de recursos económicos, es la dimensión común a todos los participantes en esta investigación.
- B. *Dimensión sociológica (fragilidad/vulnerabilidad)*: cualquier cambio en la situación del pobre, por mínimo que este pueda ser, ya sea para mejor o para peor, supone una modificación de su situación actual puesto que el grado de fragilidad es tan grande que pone a la persona en una condición de vulnerabilidad elevada.
- C. *Dimensión filosófica humana (dignidad)*: la pobreza es una situación de permanente falta y a la vez reivindicación de la dignidad. No porque la persona no sea en sí misma digna, sino porque a los ojos de los demás su modo de vida es indigno. Para quien observa la pobreza parecería que esta situación podría corregirse, porque la persona puede mostrarse mucho más digna, asumir una posición de dignidad, pero todo su trayecto vital le impide hacerlo. La pobreza es -en estos términos- una situación de impedimento para la manifestación de la dignidad connatural a las personas. Recuérdese que para Titmuss los temas filosóficos y morales deben necesariamente incluirse en el debate sobre la policía

social, la cual debe articularse alrededor de un modelo público y redistributivo que no puede, bajo ningún concepto, ser discriminatorio y socialmente divisorio.

La estructura, así como la logística actual del BDH, producto de la aplicación de la métrica tradicional, definen como pobres a aquellas personas en las que se evidencian carencias económicas y cierto grado de fragilidad o vulnerabilidad, al tiempo que desconocen otro tipo de carencias no susceptibles de medición, como es el caso de la dignidad. La pobreza desde esta propuesta metodológica, sin obviar la confluencia de las dos dimensiones tradicionalmente utilizadas para medirla, en las que el efecto económico del BDH es fundamental, supone la inclusión de esta tercera dimensión de dignidad que, al ser considerada, permite identificar otro tipo de pobres que, ya sea porque tienen un trabajo formal con salario básico y por lo tanto están afiliados al IESS, ya sea porque legalmente están casadas, pero funge como jefe de familia, ya sea porque alguna vez solicitaron un crédito bancario para acceder a una vivienda, no son considerados administrativamente pobres, pero que desde la propuesta de autores como Titmuss o Sen sí lo son, en la medida en que luchan por entregar a sus hijos condiciones de vida más favorables, garantizándoles la protección y el acceso a servicios que deberían ser provistos por el Estado.

En repetidas ocasiones se ha hecho referencia a las múltiples facetas que dan forma a la pobreza. El realizar el análisis de la información levantada en la entrevista en profundidad con base en estas tres dimensiones explica en qué medida a los beneficiarios del BDH les caracteriza la confluencia extrema de la falta de recursos económicos, la pérdida de su dignidad y la fragilidad/vulnerabilidad y, por lo tanto, han sido o son considerados como pobres desde la visión oficial. En el siguiente análisis se describen las particularidades de estas trece personas, así como su relación o estado frente al BDH, el uso que de él hacen quienes lo reciben, el que le dieron quienes han salido ya del programa y el uso que le darían de llegar a recibirlo quienes nunca han accedido a él. De la misma forma, la descripción de las situaciones personales de aquellos participantes que autodefiniéndose como pobres no lo son desde la óptica oficial, pero sus vidas están marcadas ya sea por la presencia de alguna de las dimensiones anotadas o por la intersección de dos de ellas, constituye un aporte fundamental de esta metodología.

Es así que se encuentran situaciones de personas que teniendo fuertes limitaciones de recursos (dimensión económica) evidenciadas a lo largo de toda su vida y que han dado paso a la consolidación de la fragilidad (dimensión sociológica), muestran actitudes

y comportamientos altamente dignos (dimensión filosófico humana) que les han permitido superar esa fragilidad y vulnerabilidad, lo que les convierte en otro tipo de pobres, por tanto, sería otro el uso que harían del BDH.

### **1.1. Nelly**

Separada, de 45 años de edad, es madre de tres hijos, todos varones (24, 17(+) y 15 años). Trabaja como empleada doméstica a tiempo completo, gana 360 dólares mensuales y está afiliada al Seguro Social. Además, eventualmente los fines de semana, trabaja horas extras, lo que le supone un ingreso adicional mensual de aproximadamente 80 dólares. Vive con su hijo menor en un pequeño apartamento arrendado. Solicitó el BDH en el año 2000 y le negaron porque su marido estaba afiliado al IESS.

Nelly es una mujer pobre que vive en la planta baja de una modesta casa en el centro de la ciudad. Recibe a esta investigadora en su pequeña sala, mientras ella se acomoda en frente en una vieja silla de madera de su pequeño juego de comedor. La sala de la casa es más bien un angosto pasillo donde se acomoda un pequeño sofá. Enfrente está el altar de la casa, preparado por su hijo, quien desde niño tiene una devoción especial a la Virgen María. Varias figuras religiosas se acomodan allí.

Nelly cuenta su vida, y conforme avanza la narración por momentos se deja de pensar en la pobreza de esta mujer para centrar la reflexión en las difíciles historias que cuenta. Son tantas las cosas que le han pasado en su vida que, por un momento, el objetivo del estudio deja de ser el centro de la atención.

Muchos eventos han marcado su vida, uno tras otro, en una larga sucesión de pequeñas desgracias. Sorprende, sin embargo, la entereza con la que los narra y, poco a poco, va introduciendo a su interlocutora en su vida, una vida llena de esas desgracias que hacen pensar que lo que a aquella mujer le ha sucedido no es solo pobreza, su vida ha estado siempre signada por diversos infortunios. Al decirle, ingenuamente, que todo lo que le había pasado estaba más allá de la pobreza, su respuesta impacta: “Sí, es pobreza, es que si no hubiéramos sido pobres algo de escuela hubiéramos tenido, mi hermano hizo un solo añito de escuela”.

Abandonada por su madre, padre y esposo alcohólicos, una tía perversa, la muerte de un hijo, parece demasiado para una sola persona. Sin embargo, en medio de aquella vida, Nelly es una persona que ha logrado sobrevivir a todas estas circunstancias, ha conseguido echar hacia adelante, con la menor ayuda posible: “El segundo hijo nació en

el 98 y el tercero en el 2000, ahí lo pedí (el bono), pero como estaba casada me lo negaron... y nunca más volví a pedir”.

Narra la prematura muerte de su hijo, una simple caída mientras jugaba con su hermano desencadenó la muerte del niño: “Cuando murió mi hijo quedé endeudada en la clínica, mil quinientos, para mi hartísimo. Además, poder comprarle su nicho propio para que nunca lo saquen de allí... él es el único que tiene su techito propio”.

Al parecer, si a las personas les es negado el bono no insisten en tratar de conseguirlo. La circunstancia, por la que en definitiva se lo negó, que era haber estado casada, no contempló que luego ella se separa de su marido, pues con la prematura muerte de su hijo se produce otra de las tragedias de la vida de Nelly, su esposo no pudo asimilar la muerte del niño y se refugió en el alcohol. Nelly vivió varios años tratando de sobrevivir el alcoholismo de su esposo.

Terrible, aunque nunca fue un hombre maltratador, para que voy a mentir... nunca me pegó, no a mí ni a los niños tampoco... Pero se emborrachaba, quedaba en casa tirado, ya sabe usted como son esas cosas, llegaba borracho, ensuciaba todo, allí tirado con la botella y los niños veían eso. El mayor empezó a dar problemas, y mi Kevin lo veía así. No podía soportarlo. Me preguntaba qué vida le estaba dando a los niños. Fuimos a tratamientos éramos coadictos, así nos dijeron que éramos... hasta que ya... Me separé varias veces y volvía, hasta que ya... Ahora dice que ha dejado, hasta me ayuda con dinero, que quiere volver, pero soy yo la que no quiere.

Nelly ha vivido en esta casa desde que escapó de la casa de una tía con quien su papá dejó a ella y a sus hermanos cuando eran pequeños. Si bien las personas que viven en la pobreza rural tienen grandes gastos en transporte, las personas de la pobreza urbana tienen en contraparte los arriendos. Paga 120 dólares de alquiler mensual, que sumado a luz, agua y teléfono da un total 150, es más del 40% de su sueldo. Gasto en transporte no tiene porque tanto su hijo Kevin como ella viven cerca del colegio y el lugar de trabajo, respectivamente. El costo de los arriendos es alto en Cuenca, y lo que las personas ahorran en transporte se consume en el pago de los alquileres. En el caso de Nelly, que vive en la casa de sus tíos, puede tener una cierta ventaja, pero igualmente paga arriendo, aunque cuando murió su hijo no le cobraron nada durante cuatro años. Con los 210 dólares restantes de su sueldo Nelly debe cubrir la canasta básica y la educación de su hijo: “En el colegio de mi hijo no pago mucho, pero pago... es un colegio fisco misional, pago 25... imagínese (con el bono) pagara el colegio de mi Kevin y me sobraría. Cincuenta es el mercado de un mes, sí me ayudaría mucho”.

Tiene una buena relación laboral con sus empleadores, pues es una mujer con alguna preparación en hotelería, situación que le ayuda en su trabajo. Parte de esta formación la adquirió trabajando en uno de los hoteles de lujo de la ciudad, que le brindó una oportunidad a pesar de tener muy poca escolaridad. Allí conoció al que sería su esposo, y debió renunciar a su trabajo porque no se permitían familiares en la misma empresa. Luego de salir de su trabajo empezó a limpiar casas, y actualmente trabaja para esta familia con la que ha logrado estabilidad laboral.

Mi jefe sí me ayuda, me dice que si necesito algo le pida, pero no puedo estar abusando, así que una sale arañando, arañando. A veces en el colegio me piden cualquier cosa y no sé tener. Y pedir es muy feo, muy feo... pero a veces toca. Si es para mí no importa, pero si es para mi hijo, pido. Es que si se me enferma, imagine... yo con él soy muy sobreprotectora, pero imagínese quedé muy afectada con la muerte de mi otro hijo, mi cuñado me ayudó pagando un psicólogo porque ya le estaba haciendo daño al pequeño.

Su infancia fue muy dolorosa, y cuando la recuerda sus ojos se llenan de lágrimas. Abandonados por la madre, el padre cayó en el alcoholismo y los entregó a una tía que debía cuidarlos.

Ser pobre es desear un pan y un guineo y no tenerlo. Yo sí sé lo que es tener hambre. Porque cuando éramos chicos y vivíamos con mi tía, no nos daba comida, ella prefería dar de comer a sus hijos y no a nosotros. Mi papá nos llevaba pan y ella lo escondía, los guineos los amarraba de un hilo arriba para que no alcanzáramos... yo sí sé lo que es hambre. Pasábamos hambre y frío. No volví nunca a esa casa, solo cuando murió mi abuelita. Salimos arañando y arañando... pero yo sí le digo a mi hijo que él no ha pasado hambre... una vez en Quito cuando éramos niños vimos a unos obreros comiendo un guineo y un pan, y no sabe cómo ansiábamos ese pan y ese guineo.

La pobreza es hambre, al menos para Nelly. Pero solo para quien ha sentido el hambre de esa forma extrema el hambre tiene rostro. Quizás por haber pasado tanta hambre en la infancia, el mayor anhelo de Nelly es que su hijo no se acueste con hambre, por eso procura que haya siempre comida en la casa.

Pobre, pobre no, porque nunca nos ha faltado de comer, pobre porque de pronto querer algo y no tener para comprarlo, pero pobre de pasar hambre ya, gracias a Diosito, no... Claro que a veces quiere comer algo de carne o una vienesa y eso no hay... pero siempre hay alquito de comer, él no ha pasado hambre en la casa... más hambre pasa cuando se va a los retiros porque a veces se les acaba lo que llevan y la tienda le queda a una hora caminando.

Efectivamente, Nelly no califica como pobre desde la óptica administrativa, pues exhibe, al igual que la próxima participante, dos cualidades que le permiten salir adelante. Por un lado, una alta capacidad de trabajo, lo que le ha procurado estabilidad económica y el apoyo de sus empleadores, quienes la protegen de cualquier tipo de vulnerabilidad que pudiera socavar su dimensión sociológica. Y, por otro lado, Nelly demuestra una alta carga de dignidad. Su lenguaje, modales, vestimenta, etc., dan cuenta de que se está frente a una mujer luchadora, segura de que con esfuerzo -y mucho- sacará adelante su hogar. Sin embargo, sus restringidos ingresos hablan por sí solos. Nelly podría ser parte de otras iniciativas de protección social, como una pensión mensual que cubra con los costos de educar a su hijo o un plan de vivienda económica que aproveche el importe del alquiler para convertirla en propietaria.

Con respecto a su relación con el Estado, esta empezó a deteriorarse en el momento en que se le negó al acceso al BDH, y con el transcurso de los años no ha mejorado. Nelly, si bien está afiliada al IESS, no hace uso de sus servicios y prefiere buscar atención médica para ella y su hijo en fundaciones o consultorios de la parroquia. De igual manera, frente a la imposibilidad de conseguir cupo en los colegios fiscales cercanos, optó por poner a su hijo en un colegio en donde cubre con sus escasos ingresos matrícula, útiles y uniformes y, como dice ella, los cincuenta del bono podrían ayudarle para cubrir la educación de su hijo, y también para mejorar su canasta familiar. Sin embargo, Nelly permanece oculta a los ojos del Estado, pero su dignidad es más fuerte que las métricas oficiales. Es pobre y no lo niega, aunque sabe que con su trabajo incansable les ha procurado a sus hijos un futuro mejor.

## **1.2. Sonia**

Soltera, madre de dos hijos (varón de 18 años y mujer de 13 años). Trabaja como manicurista sin remuneración mensual fija. No tiene vivienda propia. Solicitó el bono una vez, se lo negaron y no volvió a intentarlo.

Una de las respuestas más frustrantes que se puede recibir en las promociones comerciales es aquella que dice: “Esta vez no ganaste, pero sigue participando”. La conversación de esta entrevista se la realiza en una peluquería, Sonia trabaja allí desde hace algún tiempo, y se ha hecho de buenas clientas. No tiene relación de dependencia con la propietaria del negocio, el acuerdo consiste en entregarle un porcentaje de sus ganancias diarias. Además, también da servicio de manicura y pedicura a domicilio. A



este estudio le interesa Sonia porque encarna otra cara de la pobreza urbana, la del empleo informal. Con esta entrevistada sí, sin mayores rodeos, se aborda directamente el tema del bono. Nunca ha recibido el BHD, pero que sí lo ha solicitado. Y se lo negaron, no habiendo recibido más explicación que un mensaje de texto en su teléfono celular que decía: “Otras personas lo necesitan más que tú”.

No deja de sorprender que el sistema elegido por el Estado para informar a las personas de que no califican para el BDH sea un mensaje de texto. Y aunque las razones nunca le fueron explicitadas, ella podía intuir la razón. “Bueno, ya nada. Ha de ser que como ellos dicen, no lo necesito... Eso fue hace siete años, al principio de este gobierno. Pero debe ser que en esos días había hecho un crédito para comprar una casa... y bueno luego me estafaron. Sí hice un crédito, que hasta ahora estoy pagando y no tengo la casa”.

Sonia solicitó en la misma época un crédito para comprar una casa, en un sistema que terminó siendo una estafa, pero en el que debe seguir pagando mensualmente. El proceso de asignación del BDH al inicio fue, obviamente, un poco indiscriminado, entonces bastaba con inscribirse para que les fuera asignado. Posteriormente se han implementado políticas de inclusión más exigentes, o quizá políticas de racionalización, pero sigue existiendo la percepción de que muchas personas que lo reciben realmente no lo necesitan.

Para decir la verdad, no es que me falte comida, no es que pasemos hambre. Yo pensé que si están dando a tantos, una entradita más no cae mal... pero gracias a Dios tenemos para una sopita, como dice mi mami. Pero sí hay gente que no lo necesita y lo tiene, sí hay, los he visto, he conversado con ellos y los conozco. Y sí hay gente que no necesita y lo cobra.

Dentro de las políticas de control se incluyen visitas a las personas que lo reciben para llenarles una encuesta y, con criterios establecidos por el MIES, se ratifica o no su idoneidad. Sin embargo, hay que recordar que un programa de esta naturaleza es en esencia temporal, su objetivo es proveer un ingreso mínimo, de ninguna manera pretende ser el único, razón por la cual los beneficiarios sí deben procurarse otras fuentes de ingreso, y el Estado ha logrado expandir los cruces de información pudiendo conocer la actividad económica de las personas. Sin duda estos mecanismos apuntan a que el BDH sea recibido por personas que realmente lo necesitan, y cuando Sonia aplicó y fue favorecida con un crédito para vivienda en una entidad bancaria privada, demostró tener

ingresos por encima de los mínimos establecidos para calificar como beneficiaria del BDH.

Sin embargo, no es esto lo que molesta a esta mujer joven y trabajadora. A ella le molestan dos situaciones: la primera, haber recibido un simple mensaje de texto -como si se tratase de un concurso-, y la segunda, tener evidencia de que hay personas con mejor situación económica que ella que sí reciben la ayuda, aun cuando los cincuenta dólares no tengan un impacto significativo en sus ingresos totales. Para ella, con ese dinero soluciona las compras mensuales de alimentos para su hogar.

Es que decían que no puedes tener línea telefónica, es que te ven todo. Bueno mi hermana también solicitó y le negaron, pero a ella no sé qué mensaje le mandaron, pero a mí sí me mandaron ese que decía que otras personas lo necesitan más que tú... bueno hay miles que no necesitan el bono y lo tienen, ahora están quitando. Bueno a una amiga que vende Yanbal también le quitaron y eso que vender Yanbal no es un trabajo, para que vendiendo cosméticos te queden 150 dólares tienes que vender 500... tienes que vender cierto monto... no es fácil.

Los niveles de vulnerabilidad de la población pobre son tan altos que esta mujer trabajadora hizo esfuerzos titánicos para comprar una casa, se endeudó más allá de sus límites y resultó estafada. Más aún, el abogado al que contrataron ella y el resto de afectados en la estafa, porque se trataba de un proyecto de doce casas populares, también les falló al ser sobornado por el demandado. A pesar de ello, sigue luchando y tratando de ganar el pan de sus hijos porque su dignidad es más fuerte que su pobreza y sabe que trabajando duro sí es posible salir adelante, sin esperar nada de nadie, mucho menos de un Estado que para ella no existe.

Tengo dos hijos, la niña tiene trece y mi guagua dieciocho. Ella está en el colegio, el varón ahora va a empezar Ingeniería en Sistemas en la Estatal. Él quería Ingeniería civil, pero no le alcanzó la nota... necesitaba 860 y llegó a 829, pero ahora que lo fui a matricular me dicen que si en este ciclo saca buenas notas se podía cambiar a civil.

No recibe el BDH, aunque al preguntarle en cómo lo usaría si se lo dieran, haciendo un ejercicio de rápida imaginación, dice que lo gastaría en la alimentación de sus hijos:

No sé, si me lo dieran lo gastaría en la comida de mis hijos, la comida ahora es lo más caro. Claro que con cincuenta no alcanza, pero ayudaría en algo... yo gasto como 80 más o menos semanal, a veces un poco menos. A veces se me acaba todo y gasto más. Con mi

hijo que es bien comelón sí gasto mucho. Él merienda, y se levanta a medianoche a comer... él solito se acaba un galón de yogurt, él se come tres o cuatro panes en la noche.

Si bien es cierto que la comida puede estar cara y el transporte sigue siendo un gasto que gravita sobre las poblaciones más pobres, la pobreza urbana tiene otros componentes que no se pueden perder de vista. Para minimizar el efecto del transporte en el presupuesto familiar, Sonia optó por mudarse a un lugar más cercano, para invertir menos tiempo y dinero, sin duda una actitud que puede generar alguna duda respecto a su eficacia, pero que, a la larga, funciona para este hogar.

Recién me mudé, antes pagaba 130 y acá ahora pago 200. Si es más alto, pero como estamos más cerca, sobre todo nos ahorramos el pasaje. Con todo lo que me ha pasado, no me quejo, lo que más me duele es la casa con que resulté estafada. Y que uno es ignorante en el tema, pedimos el crédito para la entrada, y nosotros confiados con la promesa de compraventa, y el hombre se va llevando la plata.

Tal vez, si hubiera logrado adquirir su vivienda, no habría importado tanto su ubicación ni el impacto de la distancia en el tiempo y valor del transporte, porque ya no tendría que “botar en arriendo”, como dice ella.

Es que el sueño de una es tener una casa propia, una hace su esfuerzo, pero imagínese, un crédito de 25 mil... y entre abogados y jueces. Eso fue un escándalo, salió en la televisión. Uno de los perjudicados se encadenó a la casa diciendo que de allí no lo sacaban. Y nada, solo teníamos una promesa de compra y venta... y al final un abogado nos explica que la promesa de compra y venta es como una promesa de matrimonio: si yo le digo que en tal fecha nos casamos, pero si quiero cumplo la promesa y si no quiero no.

Sonia no es una mujer pobre ante el Estado, y es esa vulnerabilidad tan típica y amarga de la pobreza la que constantemente pone obstáculos a ese sueño tan ansiado de dejar de ser pobre.

Ninguno de los participantes en esta investigación está conforme con su situación de pobreza, independientemente de si son o no beneficiarios del BDH. Todos aspiran a un futuro mejor, si no para ellos, cuando menos para sus hijos, ¿por qué entonces, si el propósito de la condicionalidad en un PTC es evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, el Estado no está haciendo suficiente por los hijos de esta mujer?

El esfuerzo de Sonia es constante, es una mujer optimista, cargada de dignidad, que confía plenamente en que podrá salir adelante por sus propios medios, si no ¿de qué otra manera podemos explicarnos que, de sus limitados ingresos y muchos gastos, consiga

(con la ayuda de una cliente que le aporta con la mitad) cubrir mes a mes el aporte al seguro social voluntario al que se afilió hace algunos meses con la esperanza de tener cierta protección, cuando menos médica? Ella, al igual que Luz, la próxima entrevistada, sienten que el BDH sí haría una diferencia en su vida, pues si tan solo pudiera acceder a un Crédito de Desarrollo Humano tendría la posibilidad de montarse su propio negocio para alcanzar esa tan ansiada estabilidad económica, y dejaría de ser pobre. Sin embargo, no por no tener el BDH o el CDH ha descuidado la educación de sus hijos, más aún, esto es su prioridad diaria, en procura de ofrecerles en el futuro una profesión que les permita -con o sin ayuda del Estado- dejar atrás su pobreza.

### **1.3. Luz**

Casada, 28 años de edad. Vive con su esposo y sus dos hijos (una niña de nueve años y un niño de ocho) en casa propia, ubicada a las afueras de Cuenca. El único ingreso mensual fijo del hogar proviene de su medio tiempo como empleada doméstica, 170 dólares, pues el ingreso de su marido es variable en su trabajo como taxista informal o lechucero, como se les denomina en Cuenca. Aplicó al BDH, y al igual que a Sonia, se lo negaron aduciendo no ser lo suficientemente pobre: “Una vez solicité, pero no me dieron porque estaba asegurada... desde que me dieron esa respuesta nunca más lo pedí... Es que como tengo esposo y me apoya, hay otras personas que necesitan más que yo. Tengo dos niños una de nueve y el varón de ocho. Pero cuando pedí ellos estaban incluso más pequeños”.

Luz se define como pobre, aunque reconoce que hay personas más pobres que ella y que se encuentran en una situación más desafortunada que la suya.

Ser pobre es querer algo y no poder tenerlo. Otros quieren hacer algo y lo pueden hacer, en cambio que uno debe trabajar y ahorrar para tenerlo. Yo no soy pobre pobre, por suerte tengo a mi esposo a mi lado, no como otras mujeres que les hacen el hijo y les dejan solas. Hay gente pobre con muchas más necesidades... gente que recoge los cartones que botamos.

Esta joven mujer y madre de dos niños piensa que de recibir el bono podría invertirlo en algo que le ayude, como montar un pequeño negocio o continuar sus estudios realizando un curso profesionalizante. “Si tuviera lo usara en algo que me ayude, de pronto un pequeño negocio para hacer en la casa en la tarde, o estudiar. Averigüé de un curso paramédico, pero salen caro... me gustaría estudiar, eso es lo que más me gusta”.

Sin embargo, conforme avanza la conversación, ese sueño de hacer algo productivo como montar un negocio o estudiar con apenas cincuenta dólares pronto cae en el terreno de la dura realidad.

Los niños sí salen caros, vestimenta, estudio, el lunch para que lleven... si pierden un lápiz hay que comprarles otro para que trabajen. Siempre digo que voy a estudiar, siempre digo que este año empiezo, pero pasa algo o no cuento con el dinero. A veces sí he pensado estudiar otras cosas, pero no me gustan tanto. A veces me toca ayudar a los niños con los deberes, toca hacer maquetas o deberes en Internet, y pienso a qué hora voy a estudiar yo, a qué hora descanso... o a qué hora hacen ellos los deberes si yo llego tarde.

Los dramas del transporte son muy recurrentes en el nivel más pobre de la población, siempre viven lejos de las zonas más urbanizadas, mientras más pobre se es más difícil es el acceso a la ciudad.

Si a mi esposo, que está trabajado en un taxi, le toca en la tarde, él los lleva, si trabaja en la mañana me toca llevarlos a mí. Son doce centavos. Hay que recargarles siempre uno o dos dólares en la tarjeta. Todas las semanas hay que recargarles. Mis hijos tienen que estar en la escuela a las siete, por eso tenemos que salir temprano, porque si los buses pasan llenos no nos llevan... pero no es mucho porque yo trabajo aquí arriba y los niños están estudiando a la vuelta. El regreso sí es más pesado, porque vivo en una cuesta y son 20 minutos para subir. Y cuando toca bajar al ciber a hacer las tareas de los niños toca bajar y toca subir.

Esta joven mujer sabe que el monto del BDH no es mucho y que probablemente no logre sacarla de la pobreza, pero considera injusto que otras personas en una situación que reconoce mejor que la suya sí reciban ayudas y apoyos por parte del Estado. A sus ojos la asignación de estas ayudas parece más una cuestión de suerte que de real merecimiento por las condiciones de la vida de los beneficiarios.

Sí tenía la ilusión de que me dieran el bono, porque mi cuñada que tiene el esposo en Estados Unidos, que recibe giros semanales, y yo debo esperar un mes para cobrar mi sueldo, y a ella sí le dieron y le siguen dando. Hay gente que tiene vacas y vende leche, que tiene casas les dan y a uno no se lo dan, a uno que no tiene nada propio porque yo vivo en la casa de mi suegra y no lo recibo. Es igual el programa de la leche de la Prefectura, a mi vecina que tiene a los dos hijos en Estados Unidos sí le dan... igual una vecina que tiene una carpintería y tiene buen carro y sí le dan la leche y a mí no... cómo me ayudarían a mí esas dos fundas de leche, porque igual toca comprar. Una señora de tercera edad, con una casa de adobe, piso de tierra, con unos hijos en Estados Unidos que no le ayudan en nada... y le quitan el bono, y ella ahora pide porque no tiene nada, ni el bono. Supuestamente no le iban a quitar, pero le quitaron.

Es preciso recordar que en la zona 6 sí se evidencia la existencia de un grupo -pequeño ciertamente- de beneficiarios que, a más de la transferencia del BDH, reciben también mensualmente remesas del extranjero.

Desde que Luz participara en esta investigación se han tenido dos contactos posteriores con ella. En la primera vez comentó, y con gran satisfacción, que estaba estudiando por las tardes -con la ayuda de su empleadora- para ser auxiliar de enfermería, cumpliendo así uno de sus anhelos más grandes, a saber, procurarse una formación técnica que le permita ampliar sus oportunidades laborales. En el segundo encuentro comentó, entre contrariada y resignada que -sin haberlo planificado- estaba embarazada. Recuérdese que al comparar el comportamiento de las beneficiarias del BDH frente a las pobres no beneficiarias, en lo referente a la existencia o no de un plan de salud sexual y reproductiva, se encontró evidencia de un mejor desempeño en el grupo de beneficiarias del programa, esto gracias a los talleres de capacitación y al seguimiento por parte de las técnicas del MIES. ¿No es función del Estado brindar este servicio a toda la población en procura de su salud sexual y reproductiva?

Por otro lado, y también como ya se mostró en el análisis estadístico comparativo del desempeño educativo de los hijos e hijas de los hogares beneficiarios y los no beneficiarios, Luz reivindica dichos hallazgos, puesto que ella, con dos hijos pequeños y uno en camino, está dispuesta a hacer cualquier esfuerzo por proveer educación a sus hijos. Más aún, consciente de que de la calidad de la educación primaria depende su acceso a la secundaria y luego a la superior, al preguntarle por qué sus hijos acuden a una escuela tan alejada del barrio, Luz comenta:

De ninguna manera mis hijos pueden estudiar en la escuela cercana. Yo no sé por qué el Ministerio de Educación hace que se enseñe quechua en lugar de inglés. ¿De qué les sirve eso a mis hijos? Y los profesores son tan malos, ni comparar con los de las escuelas del centro. Si no es buena la educación, no conseguiré que vayan a un buen colegio, peor que entren en la universidad. Ahora todo es más difícil, yo no estudié universidad porque no quise, pero ellos tienen que pelear el cupo con los estudiantes de los colegios buenos. Tenemos que hacer cualquier sacrificio para que lleguen a la universidad. A mí nadie me orientó cuando estaba en el colegio, nadie me hizo conciencia de lo importante que era tener una carrera universitaria, las orientadoras vocacionales ni hablaban con nosotros.

Esta es la historia de esta mujer joven que, a más de mostrar dignidad, no puede ocultar cierto resentimiento hacia el Estado por no apoyarle como su familia necesita, básicamente con la educación de sus hijos. También deja entrever rabia hacia sí misma, por haber desaprovechado la oportunidad de estudiar y tener ahora que hacer frente a un

sinnúmero de dificultades y limitaciones que, de contar con una profesión, serían mucho más llevaderas o quizá ni siquiera existirían.

La siguiente participante, Gladys, pasó hace algunos años también por un embarazo no planificado, cuando ya sus dos primeros hijos casi terminaban el bachillerato. Para ella, a pesar de que su último hijo fue siempre bienvenido y es hoy su razón para prosperar, el haber tenido conocimiento sobre planificación familiar le habría sido de gran utilidad.

#### **1.4. Gladys**

Casada, 48 años de edad. Vive en el centro de la ciudad con su esposo y su último hijo, de diez años, en una “mediagua” alquilada. El hijo mayor ya está casado y no depende de ellos. La única hija emigró hace más de cinco años a Estados Unidos, por lo que lejos de ser una carga económica, eventualmente envía alguna que otra remesa o prendas de vestir para sus papás y hermano pequeño. Es empleada doméstica, y tanto ella como su esposo tienen afiliación al IESS.

Gladys, al igual que Nelly, Sonia y Luz, también -hace muchos años dice ella- solicitó el bono. Se lo negaron y jamás volvió a intentar pedirlo porque, según su propio criterio, hay otras personas que necesitan la ayuda más que ellos, quienes “mal que mal” han salido adelante pues su hijo estudia en una escuela privada de pensión muy moderada, no incurren en costos de transporte diario para ninguno de los tres y todo les queda a distancia corta. La conversación con Gladys fue sin lugar a dudas la más breve de todas, pues más que una participación buscada fue una voluntaria, ya que, informada por referencias de sus vecinos, acudió a esta investigadora nada más para comentarnos que si bien ella no es receptora del bono, podría serlo en cualquier momento, ya que algunos familiares suyos trabajan en el programa y constantemente le insisten en ingresarle a la base de receptores. “Tenemos lo indispensable, no nos sobra nada, pero tampoco nos falta. Mi jefa no deja que me falte nada. Mis hijos mayores tienen la misma edad que los de ella y siempre heredaron toda la ropita. Cuando nació mi tercero, ella me ayudó. ¿Para qué pedir el bono si le tengo a ella?”.

Gladys ejemplifica a la mujer campesina migrante que hace treinta años, cuando ya estaba casada, tomó la decisión de buscar trabajo en la ciudad. Al cabo de pocos años, ella y su familia se instalaron en Cuenca, dejando su casa en Tarqui, una parroquia rural, solo para los fines de semana. Sigue considerándose pobre, más no al punto de necesitar

del BDH. Sin embargo, podría decirse que ya casi tiene superada la dimensión económica, no se diga la filosófica-humana y la sociológica.

A continuación, el caso de una mujer a quien la fragilidad y la vulnerabilidad propias de haberse quedado viuda con cuatro hijos por criar, unida a sus limitantes económicas, a más de privarle de la posibilidad de convertir sus necesidades en demandas de mercado, le han privado también de su dignidad. Esta es la realidad frecuente de las participantes que residen en los sectores rurales de la provincia, para quienes el solo hecho de residir en el campo les hace sentirse pobres, impidiéndoles ver y sacar partida de las ventajas de poder, por ejemplo, acceder a ciertos alimentos prohibidos en las exiguas economías de los pobres urbanos. Sin embargo, si para estas mujeres que ven en el campo una limitante tan grande existieran políticas y programas diseñados acordes a sus realidades, probablemente recobrarían su dignidad.

### **1.5. Diana**

Viuda, de 44 años de edad, es madre de cuatro hijos (mujeres de 22, 19, 15 y hombre de 17 años). Se desempeña como trabajadora agrícola en una finca de La Unión, cantón Santa Isabel, gana 360 dólares mensuales y está afiliada al Seguro Social. Además, eventualmente trabaja los fines de semana como empleada doméstica. Tiene vivienda propia dotada de servicios básicos y televisión pagada. Su núcleo familiar está constituido por ella y tres hijos. El ingreso mensual familiar supera los 700 dólares. Fue receptora del BDH desde los inicios, dejando de serlo en el 2013.

Desde el inicio de la conversación con Diana el tema de los costos del transporte se evidencia como una gran limitante en esta zona rural. Si bien las normativas actuales para el transporte de pasajeros apuntan a mejorar la calidad del servicio y la seguridad de los mismos, también tiene consecuencias perversas pues el pasaje se ha encarecido enormemente. Es por ello que, en casi todos los hogares, aunque vivan en una pobreza que roza con lo extremo, al menos uno de los jóvenes de la casa tenga una motocicleta; no por lujo, sino por necesidad. A menos que se tenga vehículo propio, no hay otra forma de llegar allí, pues dinero para pagar -más de seis dólares de la carrera (ida y vuelta)- no hay. ¿Cómo sería llegar hasta aquí si no se tuviera una motocicleta? ¿Cómo era la vida de estas personas sin la posibilidad de endeudarse a 24 meses, aunque sea a una tasa de interés absurda?



Es que la moto es por el trabajo, es que si toca que le hagan una carrera son cinco o seis dólares la carrera y vuelta otros seis para el regreso... antes se iba en las camionetas de cajón por unos cincuenta centavos de ida y cincuenta de vuelta, y ahorita vuelta no dejan ir en la paila... para uno solo el viaje no vale, entonces nos vamos caminando y para el regreso que ya se viene con las cositas compradas, sí toca pagar los seis dólares.

Diana, una mujer en sus cuarenta y tantos, viuda desde hace ocho años, es madre de cuatro. La mayor, casada ya, tiene un niño de dos años de edad y frecuenta la casa materna diariamente. La segunda terminó sus estudios secundarios y aspira a ser auxiliar de enfermería. La más pequeña de la casa, al igual que su hermano -mayor que ella con dos años- cursa el colegio durante los fines de semana, en una modalidad que por varios aspectos (tiempo, transporte, dinero) se ha generalizado entre los colegiales de la zona, y que para Diana supone la única alternativa para completar la educación secundaria de sus hijos.

Su hogar es una pequeña casa construida por su marido Leonardo en un terreno de herencia familiar, en la que no vivían sino hasta su fallecimiento, pues antes residían en la casa de guardianía en la propiedad que Leonardo cuidaba. Al enviudar Diana tuvo que instalarse en esta casa que, en ese entonces era de piso de tierra y no contaba más que con dos áreas separadas por paneles de madera. Con el esfuerzo y empeño de toda la familia, la casa es hoy -aunque pequeña- un lugar acogedor que cuenta con todos los servicios básicos, incluida la señal de televisión satelital. Al preguntarle al respecto del pago de la mensualidad de esta, comenta que es su hijo quien corre con este gasto.

Los ingresos de este hogar provienen de dos fuentes: el sueldo de Diana, quien es trabajadora agrícola en una finca cercana, y el sueldo del hijo, que si bien es menor de edad, llegó desde hace algún tiempo a un entendimiento laboral con el propietario de una finca cercana, lo que le permite aportar a los ingresos del hogar y darse sus pequeños gustos como el equipo de audio y video, la mensualidad de la televisión satelital, el iPhone, entre otros.

Sin embargo, el aporte más importante del hijo, y también su bien más preciado, es -como se verá más adelante- su motocicleta: “Yo tengo a mis hijos estudiando el sábado y el domingo, y como él ya tiene la motito, le lleva a la hermana. Hay gente que contrata carro para mandarles a la escuela, son dos dólares semanales, al mes son ocho dólares por cada niño”.

Resulta sorprendente que Diego, el hijo de Diana, haya comprado su motocicleta al contado, reuniendo los mil ochocientos dólares del costo dólar a dólar, durante un año.

Sin duda un esfuerzo titánico si se piensa en las condiciones materiales de su existencia. Quizás si tuviera un trabajo estable y ya la mayoría de edad, habría podido acceder a un crédito, pero las circunstancias le obligaron a reunir el dinero, lo que sin duda es mucho más valioso. También llama la atención el hecho de que la motocicleta, teniendo más de año y medio de comprada, estuviera reluciente, como nueva: “Si viera como le cuida, le lava y siempre le tiene limpiécita, otros chicos de por acá no cuidan tanto”.

Imagen 4

**La moto de Diego**

Diego ha captado -por ser el único varón en la casa- un puesto especial en el hogar. Él ocupa la habitación más grande, que no comparte con nadie, a diferencia de sus dos hermanas, que sí deben compartir su cuarto. También en su habitación está instalado el equipo de música, la televisión plasma de 28” y el decodificador de DirecTV. Además, sobre su cama descansa un iPhone en bastante buenas condiciones.

Imagen 5

**Antena de televisión de pago**



La conversación con Diana salta de tema en tema, tanto para entender mejor su realidad, como para sacar a relucir los detalles, tan indispensables en este tipo de estudio y que se hubieran perdido de abordar directamente el tema de fondo. Avanzado el diálogo, cuenta cómo empezó a recibir el BDH, ella lo había recibido desde que era en suces. Es decir, fue parte del programa durante algunos años, aún a pesar de que su esposo sí ostentaba un empleo en el sector formal.

A mí hace tiempo que me dijeron que era solo de anotarse para el bono. Me anotaron, y llamábamos a un número y nos decían que fuéramos a cobrar. Y entonces íbamos... Pero ya me quitaron, creo que por lo del seguro decían que no me tocaba. Algunos años cobré... unas vecitas con los cincuenta dólares; pero me quitaron. A mi naña también le quitaron, y ya no averigüé más. Mi naña sí llamó a esos números que le dieron. Y le dijeron que está suspendido. Abajo en La Unión te inscribían, te daban un número que creo que era en Quito y te decían ya tiene el bono acérquese a cobrar y te daban... pero eso fue antes, bastante antes de que haya el dólar. Nosotros empezamos a cobrar con el sucre.

Imagen 6

**Habitación del hijo**



Imagen 7  
**Habitación de las hijas**



El BDH que, si bien podría parecer poco, constituye una ayuda para estas personas que luchan por mantenerse y progresar y, dentro de su pobreza, aunque reducido en valor económico, tenía la ventaja de llegar todo de una vez.

Sí, el bono sí hace falta. Yo tenía el número 9 para cobrar, y sabía que tenía para pagar el mensual del transporte al colegio, es que uno cuenta con ese dinero. No es mucho, pero es una ayuda.... Ponga yo pagaba 24 dólares al mes de los dos... y sabía que tenía para ese mensual. Pero no me quitaron solo a mí, a varios por aquí les quitaron. Y encima prohibieron ir en la paila, ahora hay buseta, pero cuesta veinticinco mensual por guagua.

En las zonas rurales el costo del pasaje consume la totalidad del bono e incluso más. Enviar a los niños a la escuela, como se ha notado, supone buena parte de la transferencia que reciben. Eso confirma algunos de los estudios realizados sobre gasto de la transferencia: el destino que se le da al bono es mayoritariamente para transporte (Orozco 2013). Claro que no es lo mismo que una persona responda en una encuesta que la mayoría del bono lo destina a transporte que verlos subir una cuesta para ahorrarse los

cinco dólares de la carrera. ¿Cuánto les costaría semanalmente si los hijos asistieran a diario al colegio o si tomaran carro pagado los sábados? Seguramente más de cincuenta dólares.

Diana cuenta del esfuerzo que supone mantener a sus hijos en el colegio. No parece gran cosa para quienes viven en la ciudad y tienen colegios públicos cerca, algunos de buena calidad, o para quienes disponen de los recursos para pagarles colegios privados a los hijos. Constantemente se oye decir -Diana incluida- que la mejor herencia que se puede dejar a los hijos es una buena educación.

Claro que hace falta. Mi esposo falleció y yo me quedé con los cuatro guambras chiquitos, y uno no se avanza para todo. Sí era lindo recibir el bono. Yo no me avanzaba a mandar los niños al colegio, semanalmente el pago del carro, había que pagar un mensual, y como quiera toca mandarle algo para comer, por más poquito que sea, aunque sea para un heladito... por eso les puse a estudiar el sábado.

En las zonas rurales, si bien las personas no pagan alquiler, ya sea porque reciben vivienda como parte de su empleo, ya sea porque alguien les cede un espacio para hacerse una casita y eso se traduce en un ahorro, hay un considerable esfuerzo por lograr “parar” esa casita o, como dijo otra entrevistada, “un lugar donde meterse”.

Fue muy duro, mi suegra nos dio este terrenito para parar la casa y un cuñado mío nos quiso mandar sacando. Se metía aquí, quiso pegarle a mi hija. Y hasta ahorita no quieren dar las escrituras, y como nosotros paramos esta casita dicen que si quiero que me lleve la casa y me vaya. Si ha sido duro, todavía sigo luchando. Yo tengo 46, me gustaría ver a mis hijos casados. La pequeña tiene quince años. Ya unita ya está casada, el yerno también es bueno. Yo sí le pido a Diosito que no me dé larga vida, pero sí quiero ver a mis hijos casados.

Los gestos y el tono de Diana hablan de esa fragilidad tan propia de la pobreza. Mantiene un conflicto legal con su familia política que la vuelve altamente vulnerable. Casas como la de Diana son viviendas que se van haciendo poco a poco. Buena parte del ingreso se destina a hacerle mejoras constantes. Diana tiene una casa bonita y acogedora y bastante bien construida, sus paredes están enlucidas, aunque aún no logra pintarlas. Es evidente que para haber logrado tener la “casa bien parada” han pasado muchos años desde que enviudó y le cedieron el terreno. Lo que hoy se ve es el esfuerzo de casi una década, pero es ya su casa propia. Situación que muchas veces no es replicable en la ciudad, puesto que tanto los costos del terreno como de la construcción resultan inalcanzables para los pobres.

En esta casa todo está inmaculadamente limpio y ordenado. La refrigeradora - seguramente de segunda mano- presenta huellas de óxido en la parte inferior, mas su puerta y laterales están relucientes. La vajilla en su locero, los alimentos en la alacena, mesones despejados, en la licuadora la fruta está lista para el jugo del almuerzo. Los tres dormitorios tienen su guardarropa de madera tan cuidados que parecen nuevos. En los veladores reposan libros y cuadernos de los chicos y hasta el pequeño altar a la Virgen es un reflejo del cuidado que Diana pone en cada detalle de su hogar.

Además, la pobreza rural tiene otras “ventajas”, ya que las personas pueden tener algún animalito para engordar, una gallinita ponedora e incluso algún cuy, eso sin duda es una fuente de proteína animal a precio relativamente bajo, aunque no sea un ingreso, ni permita mejorar sustancialmente sus condiciones materiales de vida, en algo ayuda pues, aunque sea poco, garantiza la alimentación.

Sí es duro vivir aquí, pero sí hay como tener su gallinita y tiene los huevitos... sí sé vender, pero no quieren de estas gallinas que son finas, prefieren las de las gallinas runas que son más grandes... Los diez huevos son 2,50... eso da, aunque sea para el maíz de ellas mismas. Si se tienen bastantes gallinitas que son más de treinta huevos, sí vale bajar a vender, pero solo diez huevitos no se avanzan, se va todo en la carrera de subida.

También es importante resaltar el entorno natural en el que esta familia vive: aire puro, frutales, uno que otro cultivo, trabajo cercano (caminata de diez minutos), mucha calma, etc. Se supo que la entrevista estaba por terminar porque Diana preguntó, en un tono que era más afirmativo que interrogativo, si las personas que la entrevistaban se quedarían a almorzar. Indicó que había preparado ‘un almuercito’: “Preparamos un cuy, le dije a mi hija que me ayude... porque pollo no vale, antes sí. Pero ahora si quiere un pollo se compra un pollo asado, hay gran cantidad de lugares de pollos asados. Pero cuy es solo para una ocasión, por eso le dije a mi hija que hagamos cuy para hoy”.

Sí, había cuy para el almuerzo. Tuvieron la gentileza de invitar a esta investigadora una buena presa, con una generosa porción de papas y un poco de arroz, y como primer plato un succulento caldo de gallina criolla. Es decir, todo un banquete. Aquella mujer, en medio de su pobreza, había hecho esfuerzos para atender y agasajar a sus visitas. Si se contabilizara a precio de mercado lo que Diana generosamente gastó en el almuerzo, seguramente se acercaba al monto de lo que sería un mes del BDH.

Imagen 8

**La cocina de Diana**

En horas de la tarde Diana lleva a esta investigadora -por iniciativa propia- a la casa de una vecina que recibe todavía el BDH, y que por ser su amiga accedió sin mayores reparos a participar de la investigación. Diana deja mostrar que ella también -a pesar de tener cubiertas la mayoría de las necesidades básicas- podría darles buen uso a esos cincuenta dólares, pero aclara que la vecina los necesita más. Y es que en torno al BDH se crearon ciertas dependencias en hogares que aprendieron a presupuestarlo en sus ingresos. Y también de manera indirecta, más de un negocio conexo se articuló alrededor al bono. Comenta así Diana:

Había un señor aquí en la Unión que nos cobraba un dólar mensual para darnos cobrando el bono, porque si no, nosotros teníamos que ir hasta Cuenca. El cobraba un dólar a toditas las personas, y luego quiso cobrar 2 dólares y le hicieron la bulla. Se debió hacer rico porque era la fila de gente. Pero sí era bueno así, porque a veces tocaba irse a Cuenca y te decían que no había sistema y ya habías pagado pasaje o la carrera de subida, porque de bajada vamos caminando. Pero cuando le hicieron las bullas, cuando subió a dos dólares, dejó de traernos el dinero... y sí era bueno porque podías dejar de cobrar un mes y cobrar al otro, vuelta en el banco si dejabas de cobrar un mes te quitaban. Eso fue antes, creo que el bono estaba en 15, pero sí era bueno porque ir a Cuenca y regresar sin dinero porque no había sistema, eso sí era triste.



Imagen 9

**El altar**

Imagen 10

**El gallinero**

Imagen 11

**La generosidad del campo**

Se emprendió el recorrido hacia la casa de Martha, la vecina de Diana, cuya situación se trata más adelante al analizar los casos que evidencian la presencia extrema de las tres dimensiones que estructuran esta investigación. En carro, el viaje no lleva más de unos diez minutos porque queda “aquí a la vuelta”. A pie no tarda menos de unos cuarenta minutos. En la mitad del camino se encuentra a la hija menor de Diana, una jovencita que venía subiendo con mucho esfuerzo la pesada y polvorienta cuesta. Se le pregunta si quería venir con el grupo o llegar a casa. En realidad, ya le falta poco para llegar. La mamá le indica que hay almuerzo, pero la niña prefiere unirse al grupo. Ella no sabe cuánto se tardará en la visita, pero pese a ello, prefiere venir a visitar a los vecinos. Esos últimos dos minutos de recorrido en auto fácilmente se podrían traducir en unos quince o veinte minutos a pie.

El transporte es otra arista de la pobreza rural: invertir más de una hora caminando cuesta arriba para regresar del colegio todos los sábados y domingos es un esfuerzo enorme para una jovencita de quince años, y para todos quienes por una u otra razón deben remontar a pie distancias grandes, con pendientes tan pronunciadas como las de

estos caminos vecinales. De ahí la proliferación de las motocicletas en el área rural azuaya.

Sin esa imagen no habría sido posible comprender por qué Diana tiene a sus hijos estudiando los fines de semana. Hay opciones de colegio diario, pero le incrementan los costos de transporte. Y si tuviese que bajar caminando para ahorrar, ¿a qué hora tendría esa niña que levantarse para estar todos los días a la siete de la mañana en el colegio?, y ¿a qué hora llegaría a casa, si tuviera que caminar esa cuesta diariamente? No le alcanzaría a la madre todo lo que gana en un mes para pagar el transporte diario. Por ello su única opción, que menos mal existe, es que estudien los fines de semana.

Este colegio se llama Mensajeros de la Paz. Es que antes no podía pagar el carro semanalmente. Si un mes no pagaba en el colegio se acumulaba para el segundo mes, no me avanzaba yo solita. Es que es duro si uno está solo... si hay dos uno pone para la comida y otro pone para el colegio, pero solita me tocó. Sin contar que le tiene que dar algo al niño, así sea para un heladito.

Diana tiene buenos ingresos, situación que le ha permitido equipar su casa con los electrodomésticos y mobiliario necesario. Cuenta con alimentos frescos y un buen entorno natural; sin embargo, carece de dignidad. Sus gestos tímidos y ese autoconvencimiento de la precariedad de su condición de vida le impiden tener una mejor actitud hacia su entorno y situación que, si bien limitados en algunos aspectos, ofrecen también oportunidades que, con el apoyo y dirección correctos, podrían significar la prosperidad para esta familia, considerando además que fue beneficiaria del BDH hasta el 2013, y como tal tuvo acceso a alternativas -de las cuales nunca tuvo conocimiento- que le habrían permitido superar la pobreza.

Yo no sabía que se podía pedir préstamos, si no hubiera sacado uno para comprar unos botes de remar y poner un negocio aquí en el reservorio. La gente sube bastante los fines de semana acá a bañarse, pero no hay nada más que hacer, unos botecitos y un quiosco serían buen negocio aquí. Aquí no sabemos nada porque solo vienen cuando hay fiesta.

Para Diana el Estado está muy lejos, no se comunica con ellos. Ni ella ni sus hijos, tienen mayor contacto con él. Nada más les quita el bono, desmantela la escuela cercana para ubicarla en el pueblo, a más de siete kilómetros de distancia, prohíbe viajar en la paila de la camioneta aun cuando esta vaya a velocidad bastante reducida, dada la pésima condición de los ramales, obligándoles a optar por una modalidad de educación que lo que hace es garantizarles el título de bachiller, más no la posibilidad de tener una buena



preparación académica. Sin embargo, para el pobre rural la calidad de la educación no es tan importante como para la pobreza urbana, pues de la conversación con estas personas se deduce que el acceder a la universidad no es algo que tenga importancia para ellos, a lo más las hijas procuran acceder a algún tipo de curso (auxiliar de enfermería, peluquería, etc.) que les permita salir a trabajar en el pueblo, lejos de las duras labores agrícolas que desempeñan sus padres.

### **1.6. Patricia**

Una realidad semejante a la de Diana es la que vive Patricia, quien no acepta el haber dejado de ser beneficiaria (situación que ha afectado considerablemente su dignidad), pues ella llegó a suponer que el BDH era casi un derecho adquirido. Y no habiendo hecho mención al tema, se asume que nunca consideró factibles o atractivas ninguna de las estrategias de graduación contempladas dentro del diseño del programa, más aún cuando en su área de residencia (periferia urbana) hay evidencia de múltiples casos exitosos de emprendimientos entre vecinos. Ahora coincide el retiro del bono con la salida del Seguro Campesino y el desempleo del marido, evidenciándose la fragilidad del bienestar económico de estos hogares que de no encontrar un medio para procurarse ingresos regulares se transformaría prontamente en vulnerabilidad, de no ser porque sociológicamente se encuentran protegidos pues tienen sus chanchos y otros recursos alimenticios propios del lugar.

Ama de casa, de treinta años de edad, está casada con Luis y es madre de dos niños. No tiene empleo fuera del hogar, pero sí una casa muy bien construida, acogedora y amplia, con paredes de bloque, enlucidas y bien pintadas, sin duda una casa “bien parada”. No en vano Luis es albañil. No tienen un ingreso mensual fijo, pues este depende del trabajo por obra que su esposo pueda conseguir. Dejaron de recibir el bono luego de algunos años de haber sido beneficiarios.

Patricia, al igual que Rosa y Lucila, de quienes se habla más adelante, vive en El Valle, una parroquia rural de Cuenca, en ella reside gran parte de la mano de obra del sector industrial cuencano. Es una de las zonas hacia donde está creciendo la ciudad, en pocos años será parte del casco urbano de la capital azuaya. La arquitectura deja ver la influencia del dinero de las remesas enviadas por los migrantes, pero también quedan vestigios del estilo de construcción rural tradicional, mezcla de adobe, madera y teja. “Mi esposo es albañil, los hermanos le ayudaron, con minga vienen a ayudar y luego toca que

uno ayude... se les da la comida por el día de trabajo... Qué será unos cuatro años, pero aún no terminamos de parar la casa... poco a poco”.

Sí llama la atención que la casa, en la parte que se pudo ver, pues no se concedió acceso a la cocina ni mucho menos al segundo piso, está completamente vacía, sin muebles ni cortinas, definitivamente parece acabada de hacer. La construcción es grande, apenas tiene terreno afuera con un pequeño patiecito donde corretean algunas gallinas y en una esquina unas tablas cobijan a un chanchito.

Las gallinas no son mías, son de la casa de al lado, pero se la pasan aquí. No tengo cómo tener gallinas, lo que sí tenemos es el chanchito, se lo regalaron a mi hijo. ¿Qué costará? Creo que en unos sesenta dólares se compra un chanchito, pero este fue un regalo. No se gana mucho, 140 pagan por un chanchito y la comida del él son 25 dólares el saco... se gastan unos cien dólares en engordarlo.

Imagen 12

### Una casa bien parada



Imagen 13

**Gallinas**

En la investigación previa se pudo saber que ella sí recibía el BDH, y tan pronto como es posible se le plantea al tema.

Tenía, pero ya no. Vinieron y me hicieron la encuesta, tomaron fotos, y cuando eran las elecciones no me quitaron, pero al mes siguiente me quitaron. Me llamaron y me dijeron: ‘mire señora ya usted está borrada del bono. Y cuando pregunté por qué, me dijeron que yo ya tenía todo, que tenía casa, que tenía todos los bienes, que tenía agua y luz, que yo ya no lo necesitaba. El mes de febrero cobré y en marzo ya me quitaron, esperaron que pasaran las elecciones. Todo era hasta que pasen las elecciones.

Patricia había estado recibiendo el BDH, recientemente lo pierde porque el Estado, luego de que los técnicos del MIES realizaran el proceso de verificación de sus condiciones socioeconómicas, considera que -desde la óptica administrativa- esta familia ha superado la pobreza y ya no necesita la ayuda. Pero ella no está de acuerdo, dice: “Claro que me ayudaba, tener un mes para unos zapatitos, el otro para la comidita... además, sí me ayudaba porque a mí hace cuatro años me dio una parálisis y la cara se me viró”.



El Seguro Campesino por el cual pagaron durante diez años dieciocho dólares cada seis meses les fue retirado también de manera inconsulta y sin mediar mayor explicación, simplemente aduciendo que el esposo no trabaja en la zona y que, por lo tanto, ya no puede recibir ese beneficio. ¿Por qué les sacaron del Seguro Campesino? Luis, el marido de Patricia es -como ya se mencionó- albañil, y en el momento en que no hay trabajo en los alrededores debe salir a buscarlo en otras partes. Este hecho parece haber sido su error, pues para mantener el Seguro Campesino para el que aportaba una mensualidad, no debía haber tomado trabajos lejos de su casa. De esta manera, la familia se quedó sin la protección de un seguro que para ellos era primordial. “Le dicen que busque alguien que lo afilie, ¿quién contrata a un albañil de fijo? Él tiene que buscar trabajo en donde pueda, aquí no hay porque casi todos tenemos nuestras casas, entonces le toca bajar a Cuenca. A veces, hasta a Yunguilla se va porque allá sí hay trabajo”.

Los técnicos que les visitaron para realizar la encuesta decidieron -sin permitir objeción ni explicación alguna- que esta familia ha logrado superar la pobreza y que por ello no debe continuar recibiendo el bono. Cuando sin más ingresos que aquellos que provienen de los trabajos eventuales del esposo se tiene que hacer frente a tanto gasto, los cincuenta dólares sí ayudan, como también ayuda el saber que se cuenta con el Seguro Campesino.

Es que no es que porque tengo plata que estoy así, es que uno ahorra, pobremente... No sabe los sacrificios que se hace, uno pidiendo y devolviendo... Pero dicen que el Bono es para la gente pobre... Me dicen que tengo agua y luz, hay que tener para poder vivir... el bono va a quedar para los pobres dicen. Qué pobres... ¡es para la gente ociosa!

Imagen 14

### Registro social

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social		Ministerio de Inclusiones Económicas y Sociales		Registro Social Operativo 2013-2014		Número de cardapio	
No. de vivienda		Hogar No.		CONTROL DE ENTREVISTA		Número de cardapio	
Condición de ocupación de la vivienda							
<input type="checkbox"/>	Ocupada	1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	04755
<input type="checkbox"/>	Desocupada	2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	755
<input type="checkbox"/>	En Construcción	3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	Destruída	4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/>	Temporal						
<input type="checkbox"/>	Otro						

Hay gente por acá que tiene sus buenas casas, es gente que tiene familia en Estados Unidos, pero no es que tienen plata, es gente que se sacrifica mucho para tener su casa... A esa gente que vive allá, un arriendo y una comida les cuesta bastante, algunos ni comen para mandar la plata. Algunos vuelven prácticamente ya solo a morir acá.

A Patricia no le sobra nada más que el ánimo de seguir adelante. Al hablar sobre la educación de sus hijos cuenta que el primero está ya en el colegio y el más pequeño terminando la escuela. Comenta también que, si bien el transporte no es un problema para ellos, pues los dos caminan al centro educativo, tiene que afrontar otros gastos ya que el Estado no cubre el valor de las herramientas que el colegio técnico exige a sus alumnos.

Todo es plata y plata. El mismo profesor ha dicho: la carrera de electrónica es muy buena, pero es bien carita. Ya nada, toca pagar con la esperanza de que después gane un buen sueldo. Y si tienen buenos promedios les han dicho que pueden tener una beca para ir al exterior. Y así no vaya lejos, ya con que entre aquí en la universidad ya fuera bueno.

Al iniciar el año lectivo el Estado entrega libros y parte del uniforme. Ellos deben comprarse zapatos, medias, chompas, etc. En lo que lleva del mes (inicio del primer quimestre) ha gastado ya casi cien dólares en útiles escolares y más de ciento cincuenta en uniformes del hijo mayor, quien desde este mes asiste al colegio técnico. Para el hijo más pequeño casi no ha tenido que comprar nada, ya que “hereda” todo del mayor.

Además, frente a la exigencia del plan de estudios vigente, se vieron en la necesidad de comprar un teléfono inteligente para -usando la señal wifi del vecino- poder realizar las tareas escolares que, cuando menos semanalmente, exigen el uso del Internet para consultas e investigación. La biblioteca parroquial no es una alternativa, pues a más de tener que esperar algunas horas para poder usar el Internet, el servicio es de pésima calidad. Esta situación, que se repite en todas las familias entrevistadas, da cuenta de la falta de articulación entre las instancias gubernamentales. ¿Cómo exigir la realización de tareas con apoyo del Internet cuando no está garantizado el acceso a este servicio? ¿Acaso quienes planifican y diseñan las políticas no han sentido nunca la ansiedad de no poder ayudar a los hijos? ¿Se han detenido alguna vez a analizar la brecha tecnológica entre lo urbano y lo rural? Parecería que no.

Antes de finalizar la entrevista, Patricia reitera su malestar por sentirse excluida del BDH. Las condiciones de vida de esta familia sí han mejorado, pero es gracias a su esfuerzo y sacrificio. El alcantarillado no se los regaló nadie, terminó costándoles más de mil dólares entre el pago del derecho, la tubería y la instalación.



No sé por qué el Gobierno me hace esto. ¿Acaso que se tiene por riqueza? Se tiene por ir haciendo algo por los hijos. Que porque ya tenemos los servicios básicos. ¿Pero el agua tenemos que tener, sin agua cómo hacemos? La luz y el gas lo mismo. El alcantarillado nosotros mismos hicimos poner porque sin eso cómo hacemos nuestras necesidades.

De entre todas los participantes, esta es la única que, de manera directa, habla de clientelismo electoral. Patricia manifiesta, por un lado, su descontento porque el Estado se arroge como suyos logros que, para ella, son producto del esfuerzo de su familia y de sus vecinos y familiares, quienes, a través de mingas, esa modalidad de trabajo colaborativo tan típico de la región sur del Ecuador, consiguieron, tomándoles algunos años, levantar su casa. Para ella, el Estado nada tiene que ver con esto, ya que nada les ha sido entregado de manera gratuita. Y, por otro lado, para ella resulta bastante sospechoso que el gobierno esperara hasta pasadas las elecciones presidenciales de febrero del 2013 para sacarla del programa, aduciendo que ya han dejado de ser pobres, cuando ni ella ni su esposo tienen una fuente de ingresos mensuales fija.

Finalmente, otra peculiaridad de Patricia es que también es ella la única que al hablar de los beneficiarios que reciben remesas del extranjero, y que ante los ojos de los otros participantes en esta investigación no deberían ser parte del programa, menciona el tema del coste de oportunidad de migrar a un país lejano, pasando privaciones, hambre y cansancio, todo con el propósito de proveer a su familia en Ecuador con los ingresos necesarios y la posibilidad de salir de la pobreza. Para ella estas familias se han ganado el derecho a recibir el bono; sin embargo, se sigue manteniendo esta percepción común a muchos de que el ser o no beneficiario es un tema de voluntad estatal.

### **1.7. Carmen y Blanca**

Carmen y su hermana Blanca trabajan como empleadas y viven con su mamá en una finca lechera de Tarqui (parroquia rural de Cuenca), donde combinan las labores del cuidado de las vacas del patrón con el trabajo de la tierra, pues para ellas cultivan maíz y crían unas pocas gallinas, cuyes, ovejas y una que otra vaquita también. El dueño de la finca no recibe nada de la crianza de estos animales, ni de la pequeña chacra y huerta, quizás alguna vez le regalan una gallina o le invitan un cuy asado con papas. Las gallinas y los cuyes son moneda para el agradecimiento en las zonas de la sierra ecuatoriana. El cuy, especialmente, tiene un poderoso contenido simbólico. Los temas de reciprocidad son muy fuertes en las poblaciones indígenas de Ecuador. Si se recibe se está obligado a devolver.

Imagen 15  
**Un hogar de mujeres**



Imagen 16  
**Tareas compartidas**



El contrato de trabajo de Blanca incluye vivienda, una casa modesta de tres habitaciones (dos dormitorios y una cocina comedor) y baño, completamente equipada por ellas (cocina a gas, refrigeradora, horno microondas, licuadora, etc.). De estas dos hermanas, Blanca nunca ha recibido el BDH. La otra, Carmen, había sido beneficiaria desde hace mucho tiempo, dejando de serlo algunos meses atrás. Ambas hermanas viven en la finca lechera junto con su madre. Las dos decidieron ser madres solteras.

### **Blanca**

Soltera, la mayor de las dos hermanas, es madre de una niña de apenas cuatro años. Se desempeña como cuidadora agrícola, gana 440 dólares mensuales y está afiliada al Seguro Social. Nunca ha recibido el BDH. No tiene vivienda propia, vive en la casa de guardianía, no paga arriendo. Su núcleo familiar está constituido por ella, su hija pequeña, su mamá y su hermana Carmen. El ingreso total familiar es de 850 dólares.

Si bien, por tratarse de una madre soltera con una hija pequeña, Blanca podría solicitar el BDH, no lo ha hecho porque teme que no le den, tanto por estar afiliada al Seguro Social, como porque le han contado que ya no se está otorgando a nuevas personas: “Yo no cobro bono, es que cuando empezó eso que serán 20 años atrás... si no tenía guagua no le daban por eso yo no he sabido cobrar. Yo la verdad que trabajando aquí... para mí, para mi guagua no he ido a buscar bono... y dicen que ya no están dando Bono, así creo ¿No?”.

Blanca cuenta que ya ha inscrito a su hija en la escuela, será su primer año. La niña no fue enviada a Inicial I porque estaba muy pequeña -dice Blanca- y ella no podía llevarle, ya que su jornada de trabajo inicia muy temprano, en la madrugada un poco antes de que despunte el alba. “La niña va a inicial 2, a inicial 1 no mandé porque no podía llevar yo, ahora va a ir con una buseta que busca y da trayendo... toca pagar 35 dólares mensuales. Es bastante, quiera o no quiera toca pagar”.

El transporte, y de manera especial el escolar, es crítico en las zonas rurales por las distancias, y un alto porcentaje del ingreso lo consume este rubro. No obstante, este es el caso de una mamá que, independientemente de no recibir la ayuda gubernamental, tiene clara conciencia de la importancia de la educación en el futuro de su hija y, está dispuesta a invertir buena parte de su sueldo en la mensualidad del transporte escolar, ya que el transporte público no es una opción cuando se tiene niños tan pequeños.

Ahí sí haría falta el bono, ahí si cogiendo me entreayudo. La guagua entra a la 8 de la mañana, no me avanzo a llevarle yo, porque tengo que trabajar acá, vuelta sale a las 12 y yo, bueno quizás ahí si me avanzo, pero no sé. Mandar en bus no, no puedo mandar en bus... para estar preocupado, para estar sufriendo, mejor no... toca pagar la buseta. De la escuela no me cobra nada, bueno no me han cobrado matrícula nada, nada.

Blanca trabaja de lunes a viernes en la finca lechera. Posiblemente ahora, porque tiene una hija, empieza a considerar otras opciones para salir de la pobreza y tratar de garantizarle algo mejor a su pequeña. Acaricia así la idea de irse de ilegal a trabajar en Estados Unidos. Además, en el campo -a diferencia de la ciudad- no tener casa propia, por precaria que esta sea, es señal de pobreza absoluta, pues con la casa hace realidad el sueño de tener un corral con animales y un terreno para cultivar maíz, porotos y otros granos, fundamentales en la dieta de esta región.

Claro que soy pobre, es que no tengo una casa. Yo sí soy pobre, para que voy decir, no tengo una casa de donde entrar. Ahora todo sube, todo caro, cada rato en el mercado está caro. Más es el trabajito... y ahora si la vida está cara... todo sube, todo caro... será irse a Estados Unidos... yo sí me atrevería. Muchos acá van dejando con los abuelos, yo con mi hermana dejaría. Si lo malo es que los hijos ya no te respetan ya cuando vienen.

No se va a trabajar a Estados Unidos, pero lo piensa reiteradamente, sobre todo cuando ve que lo que gana no le permite ahorrar.

### **Carmen**

También es soltera, tiene 38 años de edad, es madre de dos hijos (mujer de 22 y hombre de 20 años). Se desempeña como trabajadora agrícola, gana 360 dólares mensuales y está afiliada al Seguro Social. Fue receptora del BDH desde los inicios, dejando de serlo hace seis meses. “No tengo marido, soy madre soltera... el papá no me pasa nada, tampoco sabe”, dice de su situación.

Carmen usó siempre el BDH para la manutención de sus hijos. Pero cuando el menor cumplió los veinte años la ayuda le fue quitada, sin aviso. Justo cuando ella había empezado a pensar que con menos gastos podría empezar a ahorrar el dinero del bono para hacerse una casita, sin tener mucha idea de la logística del programa que condiciona la ayuda a la edad de los hijos.

Yo le tenía en el banco, iba y sacaba... en pasado mayo saqué doscientos dólares y julio fui a sacar, y dicen que han quitado en diciembre. Fui a sacar y no había nada, cuando mi hijo llegó a los veinte quitaron el bono. Cuando con mi primera hija fui a pedir el bono,

pidieron partida de nacimiento, certificado de votación, mi hija tenía cuatro o tres añitos, luego vino el varón y rapidito salió el bono.

Imagen 17

**Carmen**



Frente a esta situación surge la interrogante acerca de la rigurosidad en el cumplimiento de las condicionalidades que puede haber mostrado esta receptora que ni siquiera sabía bien cómo funcionada el programa y, por lo tanto, mal puede haber cumplido a cabalidad con sus exigencias.

Al principio sacaba cada mes, cuando eran doce dólares, luego veinte, luego treinta luego cincuenta... ya luego dejaba ahí pensando ahorrar para hacer una casita con el bono... pero enfermé y por eso saqué los doscientos dólares... pero pensaba guardar y no ha sido bueno guardar. Han quitado Bono y hace falta bastante... cuando cobraba hacía alguna comprita, algo para la comidita, pagar la luz de la casa de Tutupali. Con eso bono pagaba luz, tengo dos meses que no pago luz... fui a pedir para pagar la luz (a un chulquero) pago 4%. No hay muchos chulqueros ahora, no quieren prestar porque no saben si vas pagar.



La mujer, además de su pobreza tiene epilepsia, pero ha dejado de tratársela, sin presentar recaídas en los últimos años. Ella supone que se ha curado.

El bono siempre ayudaba, una enfermedad de mi hijo. Vuelta yo misma sufro de epilepsia. El remedio, dijo el doctor que tenía que tomar hasta la muerte. Seis dólares costaba el frasquito de cincuenta pastillitas, pero he dejado de tomar. Ya estoy tiempo con esa enfermedad, serán 18 años. Me llevaron a la clínica Monte Sinaí, había sido buen doctor que me curó; pero carísimo, en esa época cuarenta dólares la consulta. Con ese Epamin me curé.

La madre, ya viejecita -receptora de la pensión asistencial- vive con sus hijas, pues si bien tiene una casita en otra localización, resulta más práctico para ellas tenerla cerca para cuidar de ella. Además de que la anciana no es de ninguna manera un estorbo, pues es ella quien se encarga de la preparación de los alimentos para el núcleo familiar.

Mi mamá tiene una casita en Tutupali Chico, pero vive con nosotras. Mi hermana y yo somos madres solteras... La casa está vacía, no ocupa nadie, sabemos arrendar para maicito... Mi mami sí coge el bono, no le han quitado nada. Yo voy llevando a mami para que cobre. Ella también sabía guardar, pero ahora mami sí coge mes a mes, no hay cómo guardar, dicen que si no coge le quitan, ya no hay cómo ahorrar.

No teniendo claro por qué realmente le han quitado el bono, si por no gastarlo mensualmente o porque el hijo alcanzó la mayoría de edad, no quieren arriesgarse a que también le quiten a la mamá. Sin embargo, les llama la atención que habiendo tantas mujeres cuyos maridos envían regularmente dinero desde el exterior, esas mujeres sí continúen recibiendo el bono, sin que este tenga -en comparación con el monto de la remesa- mayor incidencia en sus ingresos.

No sé por qué quitaron, si por guardar o mayoría de edad de guagua... sí fui a preguntar, pero dijeron que solo daban una temporada, pero tampoco quisieron ver en la computadora, no explican... mi mamá tenía guardando en Jardín Azuay y yo en Coopera, pero no hay cómo guardar. No sé, pero hay gente que le mandan de afuera y no quitan bono, tengo unos primos que mandan dinero, y no quitan bono.

Su hijo acaba de irse a Estados Unidos a probar suerte, pero aún no logra acostumbrarse y está arrepentido de haberse ido. Sin embargo, está comprometido -con un chulquero- con el pago del préstamo para el viaje, por lo que deberá quedarse allá hasta pagar la deuda contraída con el chulquero.

Reciencito se fue mi hijo, solo manda para pagar chulquero. Pero no le gusta, dice que Ecuador es lindo... que allá es jodido, dice, pero deuda es bastantísimo. Se arrepiente de haber ido... Reciencito se fue. Y la deuda está enterita, y la deuda es bastante. Dice que es feísimo... dice que Ecuador mismo es bueno... pero tiene que aguantar y toca mermar la deuda. Veo gente que manda tanto dinero y nosotros no recibimos nada, solo pagar deuda, y ya a esta edad ni mi hermana ni yo tenemos una casa donde entrar. Los hijos están grandes, pero no tienen ni cómo ayudar. Mi hija tiene un hijito, pero ya no están dando bono si es madre soltera, ya solo a los discapacitados creo que están dando. Ya no hay como anotarse.

En medio de la pobreza, esta especie de clan familiar se ha dado modos para ir viviendo, gracias al apoyo de su empleador que desde que quedaron huérfanas de padre las acogió y, en alguna medida, ha velado por ellas.

Papá es muerto, hace 18 años, cayó de un caballo. Papá sabía trabajar para el doctorcito, y cuando murió quedamos con el doctor como papá, con él quedamos para responsabilizar, quedamos mujeres y todas hemos quedados con el doctorcito en hacienda trabajando. Bueno, la casa de mamá es también de otros hermanos, y en el campo cuando mueren los papás saben partirse a palos, no queda nada... Vida en campo es jodida. Bueno comidita no falta, comidita hay... antes vuelta cuando éramos niños si hambre, no había nada que comer, solo florcita de nabo, florcitas amarillas, eso sabían dar de comer, mis papás eran bien pobres y no había nada de comer.

La pobreza rural tiene una alta carga de carencia de información. Quizá si las hermanas estuvieran mejor informadas, podrían sacar partida de los programas sociales gubernamentales y de otras instituciones locales que brindan asistencia en temas como planificación sexual y reproductiva, aseo y cuidado personal, por citar algunos. Pero aquí, a menos de un kilómetro de la carretera principal, la información es escasa, basta con analizar el convencimiento que tiene Carmen de que el Estado se llevó sus ahorros, desconociendo que dejó de recibir el bono el momento que su hijo alcanzó la mayoría de edad.

Los siguientes casos hablan de la realidad de aquellas personas en cuyas vidas inciden, y con gran peso, las limitaciones económicas y sociológicas tan características de la pobreza y, por lo tanto, son técnicamente consideradas pobres, ganándose así su participación en el BDH. En sus muy limitados ingresos, el efecto de la transferencia económica del BDH es más importante que en los casos anteriores, dado que este constituye, o constituía en el caso de quienes han encontrado recientemente un trabajo estable, su única fuente de ingresos regular y segura.

### 1.8. Martha

Casada, de 28 años de edad y madre de dos niñas. No tiene ni empleo ni vivienda. Su núcleo familiar está constituido por ella, su marido y sus dos hijas y sus papás ya ancianos. El ingreso total fijo familiar es de 150 dólares, más lo que el esposo pueda generar. Actualmente es receptora del BDH, al igual que sus dos padres.

Imagen 18

Sin hogar



Llegamos a la casa de Martha, la vecina de Diana y nos encontramos con la pobreza más paupérrima que se pueda imaginar. Su casa no es más que una covacha, unos plásticos hacen las veces de paredes, y unas cortinas de puerta. Sus padres, una pareja de ancianos acompaña a la vecina de Diana y a un par de niñas, cuyas edades oscilan entre los entre los ocho y diez años, corretean por lo que funge de “*living*”. Los ancianos hablan de sus enfermedades y dolencias, parece que hablar de lo que les duele es un tema recurrente en la tercera edad. De qué más hablar si la vida se convierte en un dolor eterno, todo les duele. A pesar de que estas personas se benefician -con excepción de los tres



meses de invierno- de un agradable clima que oscila entre los 20 y 26 grados. El abuelo es casi ciego, ha perdido poco a poco gran parte de su visión. Con el pasar de los años se ha acostumbrado a ver cada día menos hasta que ahora “es legalmente ciego”.

Imagen 19

**Legalmente ciego**



Es una casa realmente pobre, todo lo que aquí hay es viejo, las sillas son muy viejas. En esta ocasión se decide que es mejor no sacar fotografías. La ropa de las niñas, luce raída y sucia, lo cual no es común en este lugar en donde la gente por el calor se ve

obligada a cuidar su aseo. No debe ser fácil mantenerse pulcro si el piso de la vivienda es de tierra. Pese a ello, no hay basura ni suciedad. Todo es tan relativo cuando se mira desde una óptica menos estrecha.

El padre dice: “Yo tengo 81, pero lo malo es que no veo. Solo una nube enorme. Sí, me hice ver, pero no puedo operarme, no quiso operarme el doctor, el doctor dijo que no tiene arreglo”. Y la esposa añade: “Que el nervio está muerto”.

Un par de jovencitos llegan a la casa en dos motocicletas bastante nuevas, uno de ellos nos saluda y entra a una de las habitaciones. Se concluye que es parte de la familia. Es el hijo mayor de la hermana de Martha, que vive allí con la esposa, al poco rato salen de la habitación, se despiden de nosotros, se embarcan en sus motocicletas y se van.

Imagen 20

**Las motos**



No es posible dejar de pensar que las prioridades parecen estar invertidas aquí. Sin duda una persona puede comprar una motocicleta, pero no puede poner el piso de la casa; sin embargo, no hay que dejarse engañar por las apariencias. Se le pregunta a Martha

cuánto tiempo tienen viviendo allí. Contesta que muy poco, apenas unos días. No llevan ni un mes allí. Cuenta que ella ha vivido siempre en la zona. Antes habitaban un poco más arriba en su casa propia, pero un problema familiar hizo que el hermano los echara de la casa. El terreno donde tenían su casa era de los padres que vivían con ellos, pero que como nunca se inscribieron las escrituras, el terreno había quedado a nombre del hermano mayor, quien al presentarse un problema los echó, con sus hijas pequeñas y sus ancianos padres. Así que, sin tener para dónde ir, su hermana les ofreció este “cuartito” improvisado en la entrada de la casa para que tuviera donde cobijarse. Y cuando cuenta el conflicto que generó su situación actual, no es posible dejar de pensar que hay en la pobreza siempre circunstancias de fragilidad que pueden modificar una condición precaria ya, tornándola insufrible. “Y pensar que todo fue por dos dólares, es que mi hermano trabaja en carpintería, y él tiene máquinas que usa. Pagábamos la cuenta de luz entre los dos y le dije que si eran treinta dólares que yo pagaría trece y el pagara el resto... pero la esposa hizo problemas, todo por dos dólares”.

En el momento de la visita la familia se encuentra atravesando un momento de gran fragilidad pues, si la entrevista la hubiésemos realizado un mes atrás, otra hubiera sido su situación. Empero en la pobreza hay un componente de vulnerabilidad, que es realmente el que la define como tal. Vivir al día, sin ahorros, sin ingresos fijos, sin ningún tipo de seguro, hace que el más pequeño evento coloque a los pobres en situaciones límite. Las niñas son delgadas, pero se ven sanas y muy activas. Entran y salen de lo que debía ser la cocina de la casa.

Martha cobra el bono, y accedió a concedernos la entrevista como una deferencia a su vecina Diana. No debió ser fácil para Diana conseguir que nos recibiera, ya que recientemente habían pasado por la encuesta del MIES y siempre -otra visita tan seguida a la anterior- despierta sospechas, y más ahora que están retirando del programa a tantas personas.

Vinieron y preguntaron qué tienes, si tienes casa, si tienes nevera. Hay que tener cuidado con ser garante... si eres garante de alguien te quitan el Bono. Ahora todo ven, todo está en la computadora... te preguntan de qué es la casa si es de madera, si es de ladrillo. A mi familia a todos les quitaron, soy la única que estoy cobrando... Si los hijos son jóvenes no puedes ser garante para que se compren algo porque si eres garante, te quitan el bono. Es que también hay gente que tenían buenas casas y que tenían carro y cobraban el bono, creo que el presidente se dio cuenta y ahora solo se lo dejan a los más pobres.

Esta familia cobra tres bonos, uno por Martha en su calidad de madre, y dos de pensión asistencial por tercera edad. Luego de la encuesta que les realizó el ministerio, siguen cobrándolos. Sin duda las condiciones materiales de su existencia les hacen acreedores a esa ayuda.

Yo cobro, hace poco vinieron a censarnos y ver cómo vivíamos. Me quitaron por tres meses el bono, pero después me devolvieron y me pagaron los tres meses juntos. Yo cobro y mis papás también, pero ellos cobran por tercera edad. Aparte, todo lo de ellos se va en sus medicinas. Sí les dan las medicinas, pero solo las más baratas... otras hay que comprar... cuarenta dólares semanales son sus medicinas. La pastilla que toma mami cuesta 1,50 cada una. El sub-centro sí da, pero las baratas... antes le daban unas pero que no le ayudaban en nada. Y toca comprar.

El bono es una ayuda gubernamental y las personas lo valoran, pero en realidad no es mucho lo que se logra hacer con él. Más aún cuando en el caso de las personas de la tercera edad se evidencia una dependencia constante y en aumento hacia los medicamentos que lamentablemente, ya sea por percepciones erradas con respecto a su calidad o porque efectivamente los genéricos no sirven, se ven obligadas a adquirirlas en las farmacias, llegando a sumar montos mensuales muy superiores a la transferencia económica. “Que le digo, el bono, esos cincuenta son una semanita. Para eso es lo que ayuda, para una semanita para las medicinas, porque los médicos saben mandar las más caras”.

Ahora la escuela a la que asisten sus niñas va a ser cerrada, y Martha tendrá que enviarlas a La Unión, lo que implicará necesariamente un incremento significativo en el costo del pasaje. Martha no tendrá otra opción que “hacer magia” para pagarles el transporte a sus dos niñas, dado que las condicionalidades del programa exigen su escolaridad; sin embargo, es lógico suponer que si no cobrara el bono haría cualquier esfuerzo -al igual que hacen todas las madres participantes en la investigación- por enviar a sus hijas a la escuela.

Martha encarna el tipo de pobreza en la que confluyen las tres dimensiones consideradas en este análisis, pues sin más ingresos mensuales que la transferencia del BDH, en una situación de altísima vulnerabilidad que le hace absoluta y totalmente dependiente de la voluntad y caridad de su hermana, en esta mujer la pobreza alcanza ya la dimensión filosófica. Martha sabe que tiene todo en su contra: sus padres cada día requerirán más atención y recursos económicos, sus hijas están aún en la escuela y pronto deberá pagar su transporte, su esposo no consigue trabajo, y como están las cosas,



difícilmente podrán recuperar su casa. Martha -de no ser por su hermana- sería indigente y, por lo tanto, requiere de una intervención integral para superar sus carencias.

### 1.9. Lucila

30 años de edad, ama de casa y empleada a tiempo completo en Cuenca. Casada con Alfonso, de profesión carpintero, es madre de tres hijos (la mayor de 21, la segunda de 14 y el tercero de 12). Vive con sus suegros en una casa propia, extremadamente modesta. El único ingreso fijo es el suyo, de 360 dólares, pues su marido gana por obra terminada. Es receptora del bono desde hace más de diez años.

Imagen 21

#### Un hogar pobre



La vivienda es una casa con paredes de madera y luce como que ha caído sobre ellas muchas lluvias, ya tiene ese color gris que adquiere la madera que se ha expuesto a la intemperie. Es una especie de casa taller, ya que el esposo y el suegro de Lucila son carpinteros, ambos trabajan juntos, aunque el trabajo está escaso y la salud del suegro empeora día con día. La suegra también es una mujer muy mayor, con profundas arrugas en el rostro. Además, a Alfonso le han prohibido seguir trabajando con materiales que,

como el barniz, la laca y sobre todo el polvo de la madera, deterioran severamente el sistema respiratorio.

Imagen 22

### Carpintería



La casa tiene un par de habitaciones, la entrevista se desarrolla en la parte de la casa que hace las veces del taller, pero se aprecia a simple vista que el trabajo de carpintería escasea, apenas unas sillas están allí esperando ser terminadas. Todo está muy limpio y ordenado. No obstante, un taller de carpintería que no muestre grandes cantidades de serrín, que poco a poco lo va cubriendo todo, se sabe que es un taller sin contratos.

La familia es muy hospitalaria, y la abuela aprovecha para contarnos parte de sus dolencias. Realmente es triste hablar con los ancianitos de la casa, ya que lo primero que hacen es contar sus achaques. ¿Será que el resto de la familia ya no quiere oírlos una vez más? Es una especie de catarsis describir todo lo que les duele, y mientras cuenta el resto de la familia parece interesarse menos.

La pareja, dos niños de colegio, Isabel una joven universitaria, y los abuelos constituyen el núcleo familiar. Ya el hecho de que, en medio de esa pobreza, uno de los

hijos alcance a entrar en la universidad es mucho decir, y si entra en una universidad pública, el logro es mayor. Lucila y Alfonso apenas alcanzaron a terminar la escuela. Isabel incluso había alcanzado una beca anual de cerca de 2 000 dólares que perdió por no haber podido mantener el rendimiento mínimo exigido por el Estado.

Es Lucila quien parece tener sobre sus espaldas el mayor peso, y el periodo de paro en el que se encuentra el taller comienza a hacer estragos en el grupo familiar. Sus palabras expresan el cansancio y el peso de la carga económica del hogar. Esta mujer recibe el BDH y no deja de estar agradecida con el Estado, pero no pierde de vista que este no es más que una pequeña ayuda, que no le va a sacar de la pobreza y que todo lo invierte en transporte: “A mí no me ayuda para nada el bono, yo le digo que cuando cobro lo debo repartir para el pasaje de mis hijos, para ninguna cosa más”.

La vida de un estudiante universitario es costosa y la jovencita complementa la observación de su madre: “A veces gasto más, por no almorzar en la calle gasto más, vengo a almorzar acá y vuelta vuelvo a la universidad”.

Los gastos asociados a los estudios universitarios son una carga pesada para esta familia, que hace esfuerzos para que la chica no los abandone, pero hay muchos otros gastos a los que esta familia debe hacer frente también.

Ella sola son veinticinco dólares a la semana, cinco al día... y a veces no siempre le alcanza para la comida, es que a ella el bus la deja abajo y toca subir a pie. Son cinco diarios y a veces no le alcanza ni para comer. A veces es que no le avanza para comer porque de la universidad debe ir al hospital del Seguro para las prácticas, es que no se avanza. Ellos me dicen mami ponga Internet, pero no me avanzo, no vale poner y que luego me quiten el bono... pero no se avanza uno. Abajo son 75 centavos la hora.

El costo del Internet incide sobre este presupuesto familiar, parece que esos 75 centavos por hora no siempre parecen bien justificados a los ojos de la madre, por ello la jovencita rápidamente explica la razón por la cual el gasto puede incrementarse al consumir más horas en el cibercafé: “A veces son trabajos de investigación y son muchas horas que tienes que usar de Internet. En la universidad hay, pero de ocho a cinco, y no me avanzo, además es llenito de estudiantes, se cuelgan las máquinas, toca pagar acá los 75 centavos”.

La madre, en medio de su pobreza, reconoce que sus hijos también hacen un esfuerzo por estudiar y sacar buenas notas y en su inocencia no deja de culpabilizarse por no poder darles ninguna otra ayuda: “Yo doy gracias a Dios, porque nunca me alcanza

para comprarles a mis hijos algo para la memoria, alguna vitamina. Si están así es porque Diosito me ayuda”.

Esta familia no está en la zona abiertamente rural, tampoco está en la ciudad. Tienen las ventajas y desventajas de cada zona. El costo del pasaje les afecta, pero, sobre todo, el tiempo invertido en ir y volver de Cuenca. Por otro lado, tienen la ventaja de poder contar con algo de espacio para criar algunas gallinitas y una cerda que les funciona como alcancía.

Vea, con esto de los chanchos no es que se gana mucho, es como una alcancía. Si usted, ponga que tienen una emergencia, toca vender para pagar las deudas. Por ejemplo, en este tiempo que toca comprar útiles, zapatos libros y esas cosas del colegio, toca hasta pedir prestado a los vecinos. Como quien dice toca juntar para devolver. Es que los chanchos, no crea, la harina de ellos cuesta 25 el saco, yo les compro libriadita, porque no hay como... no me alcanza.

Como todo tiene sus bemoles, y tener la chancha no garantiza ni siquiera poder tener esa alcancía que funciona para las épocas difíciles, con frecuencia hay eventualidades y no siempre se gana con la crianza. Además, recuérdese -como se mencionó ya al analizar el comportamiento de consumo de los beneficiarios- que para los pobres los productos, que son adquiridos en cantidades pequeñas, resultan siempre más costosos por la incidencia de la reventa. Así, el saco de harina que -según explica Lucila- cuesta veinticinco dólares, al comprar por libras termina por costar cuarenta dólares.

Antes si se vendían a 65 o 70 cada chanchito, pero ahora no pagan casi nada. Estos están en tres semanas, a veces los sé vender en un mes y medio, para que la mamá se aproveche, porque mientras está con los chanchitos no puede. Yo les sé vender máximo a mes y medio, quedarme más no me resulta, porque toca comprarle comida, no es que solo con la teta de la mamá... pero también depende. La mamá me botó la otra vez (fueron) doce chanchitos, y en esta solo cuatro. Ahí no me queda nada.

Aunque agradece recibir el bono, no deja de hacer sus críticas, en parte porque percibe que no está completamente bien asignado. Más aún ahora que se lo han quitado a personas que sabe que sí lo necesitan. Y no conoce de casos en los que se lo hayan quitado a personas que lo disfrutaban sin necesitarlo. “Lo que sí me da iras es que, si el bono es para los pobres, que sea para los pobres, porque sí es injusto que hay gente que tiene sus buenas casas, que tienen sus jubilaciones y que reciben el bono. Y otra gente hasta más pobre que yo y que no reciben. Yo sí digo que hagan una buena encuesta para que vean quién lo necesita y quién no”.



Imagen 23

**La alcancía**

El bono no es más que una pequeña ayuda que se le da a las personas para que puedan sortear unos pocos gastos de los tantos que implica tener una familia. Lucila dice: “Es que fuera bueno unos treinta dólares por niño, ahí sí sería como una ayuda, pero con lo que dan y agradezco sí que lo den, no se avanza mucho, si acaso para el pasaje y algo de comidita”.

Con certeza se puede afirmar que la mayor pobreza de Lucila es su pobreza de tiempo. Largas jornadas laborales que exigen pocas horas de descanso, debiendo además combinar su trabajo en el hogar con su empleo en la ciudad, empleo en el cual no tiene garantizada la estabilidad, pues al ingresar le hicieron firmar una carta de renuncia sin fecha. Sin embargo, Lucila, para quien, a diferencia de Martha, su dignidad es quizá el motor que le impulsa a luchar día a día por sacar adelante a su familia, sí vislumbra un futuro más prometedor para su familia, aún a costo de ser ella quien deba llevar una vida extremadamente dura y sacrificada.

Así, la relación de estas dos mujeres con el Estado es muy diferente. Lucila es crítica: cuestiona, exige y no mantiene una dependencia de carácter benéfico con la

transferencia. Sus hijos se educan porque ella sabe que este es el camino para salir de la pobreza, mas no porque recibe el bono. Martha por su lado, entiende al programa como una especie de caridad, y en su situación de pobreza extrema el Estado es su salvador, sin atreverse a cuestionar nada, dado que se auto ubica en una posición de inferioridad absoluta, tanto frente a él cuanto frente a la sociedad. Sus hijas van a la escuela porque el bono lo permite, y en el momento en que les falte la transferencia las niñas dejarán de hacerlo.

### **1.10. María**

La entrevista fue gestionada por la empleadora, sin esa intermediación seguramente no habría accedido a la entrevista. Es posible que se haya sentido comprometida, pues el vecino -un activista político del partido de gobierno- es quien organiza la comunidad, y quién sabe si conversar con nosotros podría causarle problemas pues, horas más tarde, cuando se intenta hacer la segunda entrevista programada en esta zona, los participantes se negaron rotundamente, indicando que no se podía hacerla, ya que nadie del MIES les había dicho que irían a hacerlas.

Imagen 24

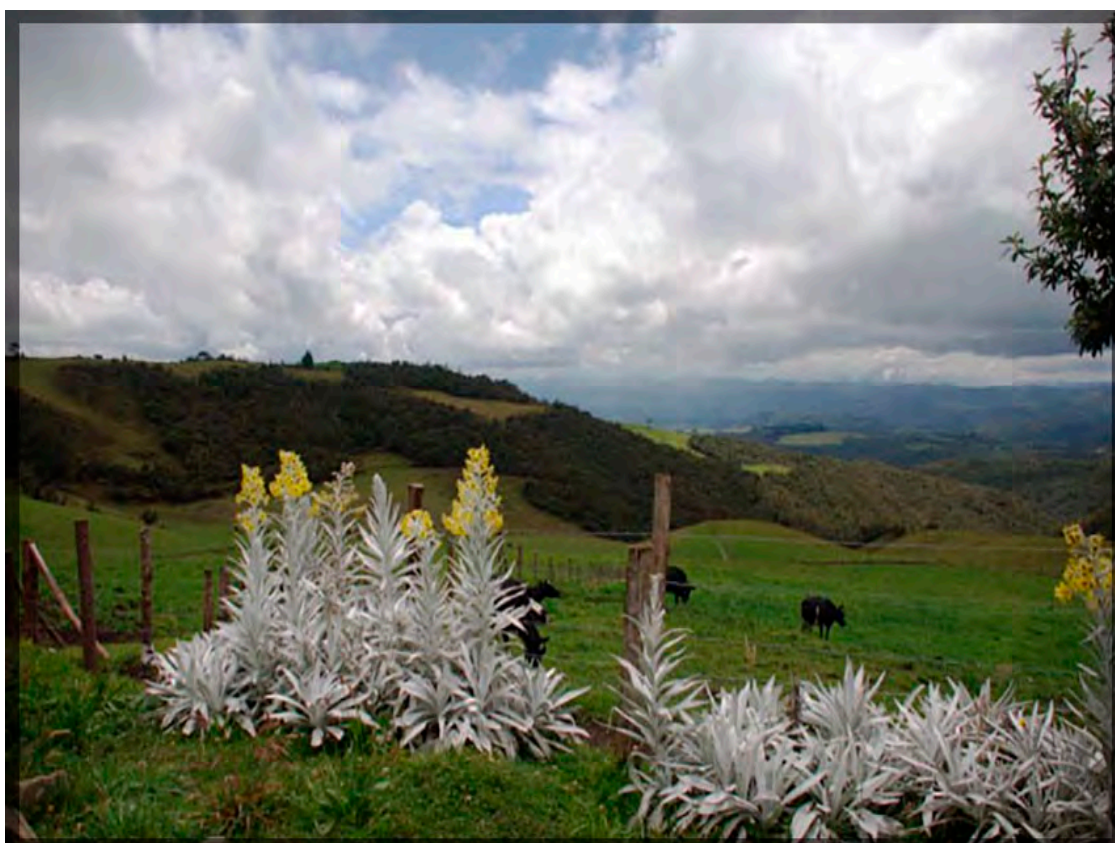
**María y su hija**



María, de 45 años de edad, casada en segundas nupcias con Manuel, es madre de seis: cuatro (del primer matrimonio) son adultos y económicamente independientes, y los dos pequeños (una niña de siete y un niño de cinco) viven con ella. Reside en el páramo de Tutupali a 3 200 m.s.n.m. De profesión ama de casa, no posee vivienda propia y es receptora del bono desde hace seis años, aproximadamente. El ingreso mensual familiar es de alrededor de quinientos dólares.

Imagen 25

**Pobreza a 3 200 msnm**



La casa que provee su empleador, ubicada al lado del potrero de ordeño, está bastante bien construida. Afuera unas margaritas luchan por florecer y al fondo unas “orejas de burro” indican que se está en pleno páramo. Terneras y vacas son los únicos seres vivos a la redonda, al menos eso parece. También hay unas gallinitas y unos cuyes. Más tarde alguien explicará que es parte de su contrato laboral dejarlos tener unas “avecitas” y los cuyes. Parece poco, pero al menos se garantizan la ingesta de proteína animal. Están empezando con la crianza de cuyes, aunque son más para la venta que para el consumo, ya que el esposo no gusta mucho del cuy.

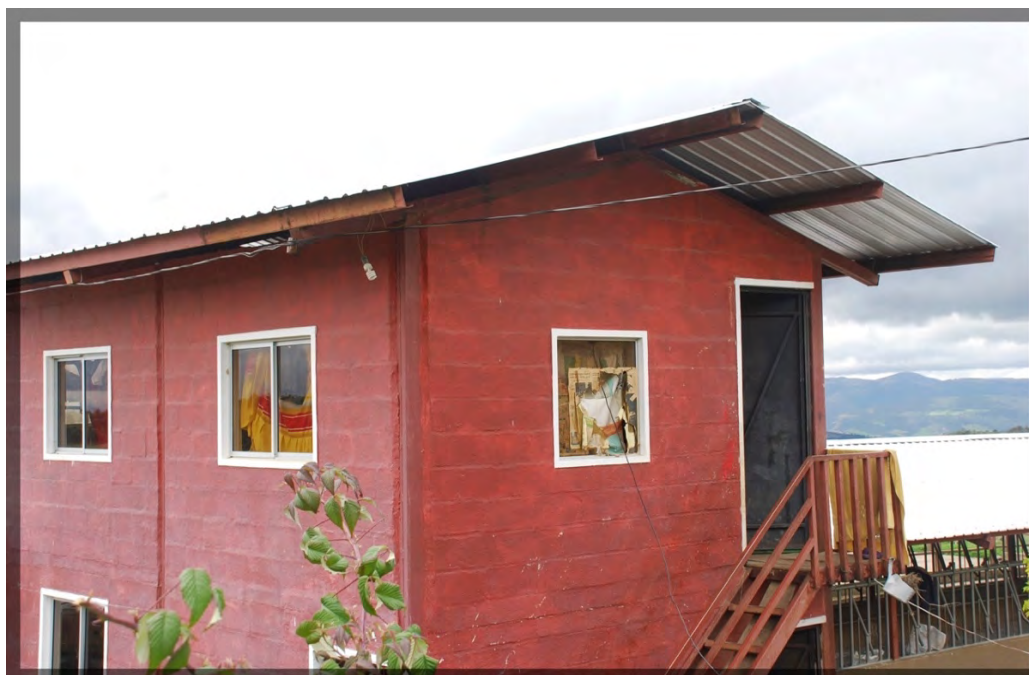


La familia estaba esperando la visita. A pesar del frío, la niña pequeña anda con una camiseta sin mangas, de solo mirarla la sensación térmica aumenta, pero la niña no se inmuta. Definitivamente está acostumbrada al frío.

Son pasadas las diez de la mañana y la familia tiene ya algunas horas en pie. Esa es -comenta María- la rutina de todos los días: levantarse antes que el sol y ordeñar a las vacas, es un trabajo sin descanso. A las vacas se les debe ordeñar todos los días. Por un descuido, la llave de agua había quedado abierta, inundando todo, haciendo que pareciera desordenado. La niña sigue dando vueltas en torno a nosotros, seguramente la curiosidad le hace acercarse de vez en cuando.

Imagen 26

**La casa**



Hay un miedo latente en la habitación. María cobra su bono desde hace ya un tiempo, y teme que el hablar con gente que no es parte del MIES pueda ocasionarle la pérdida. Son apenas cincuenta dólares, pero en aquella pobreza esos cincuenta dólares significan muchísimo, y ante la posibilidad de perderlos por solo conversar con nosotros, sin duda les aterra.

Sí les han quitado a muchas personas, yo le dije a mi mami que me da miedo que me quiten el bono, y me dice que por qué me lo van a quitar. Es que para mí sí es una ayuda

grande, justo ayer cobré, le compré el uniforme de mis hijos, los pantaloncitos, a la niña sus falditas, unas medicitas... se ponen tan contentos.

Imagen 27

### La cocina de María



¿Son pobres? Claro que lo son, muy pobres, pero debe haber mayores pobreza que aquella, pues tienen una cocina, una lavadora muy nueva, una nevera mediana, una licuadora y una tostadora y agua caliente. Sobre la mesa del comedor hay botellas de salsa de tomate y mayonesa y un pequeño horno. En el desorden de los mesones de cerámica de la cocina se evidencia algún criterio de organización y cierto cuidado por mantener la limpieza, sin embargo, el baño luce extremadamente sucio y descuidado. No tienen microondas, pero sí prepago de DirecTV, para cuyo servicio no siempre tienen el dinero.

**La evolución de las necesidades básicas: comunicación**

Esta mujer, nacida en la zona del Azuay, fue prácticamente robada y llevada a Machala cuando tenía nueve años, allá se casó al cumplir quince años y a los 35 se divorció al no soportar el maltrato: “De mi anterior compromiso tengo cuatro hijos, en este tengo dos, la niña y el varoncito. Los otros ya están grandes, tienen sus compromisos y ya hasta abuela soy. Sí saben venir a visitarme, me traen algo, siempre vienen. Eso dice mi mamá, hay que visitar a los padres cuando están vivos, muertos ya para qué”.

Posteriormente, se volvió a casar. Su actual esposo es costeño también, y regresaron a Cuenca por razones médicas: “Cuando tuve el varón me diagnosticaron la pre eclampsia y me vine con mi mamá que me cuide. Hace recién siete meses que me operé, es que tengo artrosis e igual que con la pre eclampsia me quedé con esa presión alta”.

Al regresar a Cuenca con la pre eclampsia del embarazo de su hijo varón, la madre le insistió para que se inscribiera en el bono, y una señorita muy amable del MIES - comenta María- le ayudó bastante. Solo presentó los documentos de los niños y un año después, luego de algunas visitas al MIES y otras tantas llamadas a la línea 1800, le asignaron el bono. Sin embargo, para recibir la ayuda debe estar al día con la salud y la educación de los hijos pequeños, y le han notificado que debe asistir a unos talleres que se dictan en Cuenca. Esta mujer con gusto asistiría, pero sus obligaciones no se lo



permiten: “Los del MIES me dicen que tengo que asistir a unos talleres que son en la universidad, pero cómo hago... para estar allá a las ocho de la mañana tengo que salir de aquí a las seis y no puedo dejarlo a él solito con el ordeño, son casi treinta vacas. Lo que sí no puedo dejar de asistir es al centro de salud”.

Imagen 29

**La evolución de las necesidades básicas: quehaceres domésticos**



Mas no es solo el trabajo lo que le impide a María asistir a los talleres del MIES, que, como se explicó ya, constituyen una corresponsabilidad. Cuando se vive en el páramo la vida cobra otras perspectivas.

Es que, si me toca bajar, el flete son 8 dólares de ida y 8 de vuelta, para bajar tengo que tener 16 dólares. Cuando voy a Cuenca aprovecho para comprar, pescado y pollo, porque recién estoy haciendo la cría, y un pollo que te venden en Cuenca en 6,80 aquí lo venden en diez o doce dólares, a veces les compro una librita de vienasas o mortadela... y apartar lo del transporte de los guaguas.

Sin embargo, el valor de la carrera a Cuenca no es -en términos de transporte- lo más oneroso que esta familia pobre debe afrontar, pues deben hacer frente al transporte escolar mensual de los dos niños: “A los niños les pago carro, para el transporte son ochenta dólares mensuales, cuarenta por niño, y toca pagar o pagar, porque no hay como. Y si no pago no los lleva... y la escuela queda lejos, abajo en el pueblo. Apenas la señora no paga apartamos para el pasaje del mes... y el mes pasa volando”.

María insiste que el bono es una gran ayuda para ella, seguramente persiste el miedo a perderlo, pues solo llevan trabajando aquí apenas siete meses, hasta hace poco no tenía un trabajo y su único ingreso estable era el bono. “El bono sí me ayuda bastante, me sabe sacar de las peores crisis. Un día sábado que bajé a cobrar me equivoqué de día, era de bajar el viernes y no tenía ni para el pasaje y le dije a mi mami que me prestara cinco dólares. A mí sí me da miedo que me quiten el bono. Cuando cobré enseguida le pagué”.

Antes de encontrar ese trabajo, vivían en una pieza alquilada, que aún mantienen, mientras logran “parar” un techito propio: “Abajo estoy arrendando una piecita, pago 40 mensuales. Es que mi papá me regaló un terrenito para que me haga una casita, pero hubo que arreglar las escrituras... me dijo mi papá que arregle las escrituras porque a otra hermana le quitaron por eso de no tener escrituras”.

Vivir a esta altura implica vivir lejos de todo y de todos, los tanques de gas se los lleva la empleadora y el señor que hace el transporte, “Escolero” le llaman, les ayuda de vez en cuando si se les acaba antes o si tienen que bajar al pueblo. El transporte es vital, hay pocas cosas cerca, por eso hace un mes compraron una moto y, aunque no les pidieron, dieron 150 dólares de entrada. Les quedan por pagar 24 mensualidades de 113 dólares, lo que significa que con esta modalidad terminan por pagar casi un 80% más del precio al contado.

Manuel, el marido de María, maneja auto, pero nunca había tenido moto, sin embargo, dada la calidad tan deplorable del camino, ve en esta una posibilidad factible de transportarse, cuando menos para él y su esposa, aunque es frecuente ver motocicletas con hasta cuatro pasajeros. Comenta la pareja: “Es que yo nunca había manejado moto,



carro sí, pero nunca había tenido moto, aquí tocó, pero a ella no le gusta. Es que se ya cayó de la moto”. “Sí me da miedo, me caí o me tumbó” (ríen). “Es que tienes que agarrarte bien, mujer”.

Imagen 30

**El transporte de la familia**

Tal vez por el tipo de vida que le ha tocado vivir, María no hace mención alguna del futuro de sus hijos pequeños, y si bien es cierto que la totalidad de la transferencia no alcanza para cubrir los ochenta dólares mensuales del servicio de transporte escolar, no se diga el resto de gastos de mantener a los hijos en la escuela, a los que han hecho referencia las otras participantes. Llama la atención que María y Luis mantengan el alquiler de un cuarto en el pueblo, por un valor de casi el 10% de sus ingresos mensuales, sin darle mayor uso que alguna visita esporádica durante los domingos que bajan a la feria. También es importante resaltar que en el hogar de María, al igual que el de Carmen y Blanca y en los hogares de las siguientes participantes, la falta de aseo, tanto dentro como fuera de la casa, son evidentes. ¿Será esta una característica común en la pobreza de las zonas frías?

### 1.11. Las pensiones asistenciales

Esta investigación se centra en las madres beneficiarias del BDH, sin embargo, fue posible incluir la participación de beneficiarios de las pensiones asistenciales, como se detalla a continuación.

#### 1.11.1. Rosa

Viuda de 65 años de edad, es madre de un joven ciego, quien recibió durante algunos años el bono. Nunca trabajó fuera del hogar. Propietaria de una casa de tamaño y valor superiores al promedio del vecindario, no tiene un ingreso fijo y vive de lo que producen sus animales y sus cultivos, complementándose con la ayuda que le dan sus otros hijos.

Imagen 31

**Doña Rosa**



El bono no lo recibía directamente ella, sino su hijo quien tuvo al nacer un problema de incompatibilidad sanguínea, lo que determinó la pérdida de la visión. Esta familia ha arrastrado esta situación por años, con todas las limitaciones y frustraciones, y desde que el hijo empezó a cobrar el BDH había logrado mejorar su autoestima. Aunque en su situación económica ese ingreso de cincuenta dólares no representa una ayuda

superlativa, sí producía, por primera vez en la vida del hijo, la sensación de no ser una carga para su familia.

Sobre lo que el hijo hacía con el monto del bono comenta la mamá: “Cuando cobrábamos se gastaba en sus cositas, en comprar una lechecita para la casa, pancitos, poca cosa sí, pero él se ponía alegre”.

El retiro del BDH se produce en el momento que Rosa queda viuda y empieza a recibir el montepío al que tiene derecho por los aportes durante 42 años de su difunto marido a la seguridad social, luego de haber dedicado una vida entera a trabajar en una importante empresa cuencana.

Él tiene su carnet de 83% de discapacidad, pero cuando voy al ministerio que queda allí en la Plaza de la Merced me dicen que le quitan porque el Estado me está dando el montepío. Yo sí le dije a la señorita que el Estado no me está dando el montepío, eso no es del Estado, eso son las aportaciones de 42 años de mi esposo. Pero me dice que le quitan porque el Estado me está dando el montepío, pero eso no es del Estado.

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las poblaciones pobres incluso se hace más extrema cuando el Estado decide, sin mediar ninguna explicación, quitarle el BDH a una persona discapacitada, bajo el pretexto de que le están dando otro beneficio. Lo que actualmente recibe el joven apenas asciende a un poco más de cien dólares, que de ninguna manera puede asumirse como un ingreso que le permita vivir dignamente. Empero, lo que más produce dolor en la madre es la sensación de indefensión que experimentan frente a un Estado que le arrebató lo que para ellos era un derecho adquirido.

Eso que velan por los discapacitados es mentira, es mentira. Verá que él tiene por ley ese bono, a todos los que les comento me dicen que es absurdo... pero le quitan. A mi prima le han llamado por teléfono para decirle que le han quitado, pero a mi nada cuando voy a cobrarlo me dicen que me han quitado porque el Estado ya me da el Monte Pío, eso es trabajo de mi marido, no es del Estado. Ellos me quieren confundir, pero todos me dicen que es algo injusto porque el montepío no es del gobierno.

¿Es posible que el BDH haya dado al Estado una imagen de padre bondadoso, y mientras el bono se entrega esa imagen tiende a crecer? Sin embargo, en cuanto se retira el beneficio esta imagen se erosiona rápidamente, ya que las personas que recibían el BDH (como Patricia o Rosa) siguen pensando que lo necesitan, mientras que suponen

que hay otras personas que bajo esa premisa de no necesitarlo siguen cobrándolo. Al final, parecería que es peor quien quita que quien nunca da.

### 1.11.2. Raúl

De regreso de uno de los días de trabajo investigativo por las zonas de rurales altas de Cuenca, el grupo se encontró a un señor bastante mayor esperando el bus que va hacia la ciudad. Se decidió darle un aventón, pues hacía mucho frío y parecía que podría llover. Raúl, que así se llama, se subió al vehículo y con la mayor naturalidad del mundo relató, como quien mata el tiempo del viaje, parte de su vida.

Comenta que tiene un terrenito a donde va todos los días porque tiene sembrado un poco de maíz. Cuenta también que tiene una hijita con epilepsia, y se explaya explicando lo difícil que ha sido para ellos tener una hija con esa enfermedad tan complicada, que poco a poco ha ido minando todas sus capacidades, siendo la madre quien ha tenido que lidiar con ella.

Al regresar del Oriente del país, donde había vivido muchos años, Raúl debió hacerse de un terrenito para poder seguir disfrutando del Seguro Campesino; no obstante, como la esposa que sufre de asma no puede radicarse en Tutupali por el frío. Él va a diario a quedarse allí, para no perder los beneficios de la afiliación. Tuvo que “parar” una casita porque es requisito vivir en el terreno para mantener el seguro. Todos los días hace el recorrido entre Cuenca, donde viven la esposa y la hija, y su casa en Tutupali.

El Seguro Campesino es importante para él, ya que a sus 85 años padece diabetes. Esta pareja de ancianos batalla así con los achaques propios de la edad y la pesadísima carga de la enfermedad de su hija.

Oiga si supiera qué no he hecho para curarla, me fui a Colombia, me fui al Perú, me fui al Oriente buscando cura, y más bien se hizo crónica. Ella ya tiene 49 años, desde los 9 sufre... Ya anda en silla de ruedas, ya ni come... mi esposa recibe el bono, ella recibe para que le cuide a la enferma. Así son los papeles que les hacen, vienen a la casa y le ven que necesita... a ella le dan 240 dólares. No se avanza, pero sí es una gran ayuda. Recibo desde que estaba ese vicepresidente Lenin Moreno.

A la pregunta de si disponía del BDH por ser de la tercera edad, con mucho orgullo nos contesta:

Yo sí he oído que dan el bono por tercera edad, pero nunca me han dado ni nunca me he acercado a pedir. Tal vez porque me ha dado vergüenza, he dicho que si yo tengo la

posibilidad de vivir tranquilo y otro necesita y si yo voy a pedir estoy quitando, haciendo un daño. Hay gente más pobre, gente que realmente necesita. Yo he visto gente aquí en el campo, señores que tienen hacienda, que entregan leche que tienen carros bien puestitos y sí reciben el bono. Eso es injusto.

Una hora más tarde, al llegar a su destino, insiste –orgullosa y digna como se ha mostrado- en pagarnos el pasaje. Nos despedimos de él, no sin antes agradecerle por la buena compañía y, sobre todo, por habernos permitido conocer su realidad.

## 2. Reflexiones finales

Las historias de estas personas muestran situaciones y, por ende, realidades diferentes. La pobreza es, en mayor o menor grado, el denominador común de todas ellas (beneficiarias o no), siendo esta para algunos de ellos el motor que les impulsa a trabajar día a día, en procura de garantizar a sus hijos una calidad de vida superior a la que ellos tuvieron y aún tienen. Para todos ellos, el ser o no beneficiarios del BDH es entendido más como un tema de voluntad estatal. Es así que su relación con el Estado adquiere matices muy diferentes:

- (i) Quienes son beneficiarios ven en él la figura de un padre benefactor. Esta percepción adquiere mayor fuerza en el caso de las pensiones asistenciales, puesto que la transferencia -sin que cubra el costo total- se invierte íntegramente en comprar medicinas. Sin embargo, el temor a dejar de ser parte del BDH permanece latente en todos ellos.
- (ii) Para aquellos que nunca consiguieron participar en el BDH, el Estado es alguien lejano, que los abandonó a su suerte. Alguien de quien, cuando fueron en busca de protección, recibieron en su celular nada más un mensaje de texto indicándoles que *no eran lo* suficientemente pobres y, por lo tanto, al no poder contar con su apoyo, le han excluido de sus vidas. Sin embargo, se muestran solidarios hacia quienes sí son parte del programa por considerarlos más necesitados que ellos. De igual manera, manifiestan su agradecimiento hacia sus empleadores, quienes, a más de proporcionarles una remuneración estable, con todos los beneficios, cubren con frecuencia servicios que el Estado falla en suministrar.
- (iii) Finalmente, están aquellos que habiendo sido beneficiarios ya no lo son. Estas personas muestran un alto grado de resentimiento hacia el Estado, porque ellos siguen autodefiniéndose como pobres, frente a una métrica administrativa que injustamente ha decidido que ya han superado su pobreza. Más aún, hay quienes,

leyendo entre líneas, hablan de clientelismo y acusan al Gobierno de haber escogido un momento políticamente oportuno para dar inicio al proceso de depuración del padrón de beneficiarios. Un sentimiento, mezcla de desamparo y resentimiento, les queda a todos quienes han dejado de recibir la transferencia.

Con respecto al destino que se da al BDH (*efecto ingreso*), queda claro -conforme sostiene la teoría- que el valor del bono tiene mayor incidencia en aquellos hogares cuyos ingresos propios, por ser muy limitados o inexistentes (*pobreza extrema*), dependen en mayor medida de la transferencia económica, que en los hogares que cuentan con varias fuentes de ingresos. Sin embargo, el efecto de la ayuda se desvirtúa cuando los hogares, en procura de cumplir con las condicionalidades, deben incurrir en los altos costos del transporte. Esta situación se evidencia en mayor medida en los sectores rurales, en donde las largas distancias, a las que se suma el mal estado de los caminos vecinales, encarecen significativamente, por un lado, el transporte escolar, que debería estar incluido en el servicio público de educación, y por otro, el precio de los alimentos procesados, producto de la reventa y las largas distancias. De igual manera, tanto en el campo como en la ciudad el valor de útiles, uniformes y demás captan recursos económicos, más allá del valor de la transferencia.

En lo que tiene que ver con el grado de compromiso para con la educación y salud de los hijos (*efecto condicionalidad*), los hallazgos de esta fase cualitativa de la investigación corroboran aquellos de la fase cuantitativa, puesto que las madres, beneficiarias o no, tienen plena conciencia de la importancia que la educación tiene en el futuro de sus hijos y, por lo tanto, están dispuestas a realizar cualquier esfuerzo para que estos estudien de manera regular. Es decir, más que condicionalidades, estamos frente a corresponsabilidades. Sus relatos dan cuenta también de la desarticulación existente entre políticas, como es el caso de exigir la realización de investigaciones y trabajos en Internet indiscriminadamente, sin considerar que la penetración del servicio es muy baja a nivel país, más aún en los sectores rurales y, además, el solo hecho de tener acceso a Internet en el hogar es un causal para la exclusión del BDH.

Finalmente, en más de una ocasión se ha hecho referencia a la relación entre el área de residencia y las características de la pobreza. Cada uno de estos relatos dan cuenta de este vínculo y, además, refuerzan el cuestionamiento que guía esta investigación acerca de aplicar políticas homogéneas en territorios heterogéneos. Así, mientras que en la ciudad y sus alrededores la meta es que los hijos alcancen una carrera universitaria, en

los sectores rurales el objetivo se limita a la culminación del bachillerato. ¿Podría esto deberse al nivel de educación alcanzado por los padres?

Para los pobres rurales la evidencia más grande de su pobreza, aquella que da cuenta de haber perdido la dignidad o nunca haberla tenido, es el no tener una casa propia. Por pequeña o lejana que sea, todos sus esfuerzos se concentran en levantar su casa. Para los pobres urbanos, por otro lado, esta posibilidad no existe, y su superación, así como la mayor manifestación de su dignidad, se ven reflejados en los logros de sus hijos. Por ello su preocupación está centrada en conseguir el cupo en la mejor escuela o colegio fiscal, o pasar el examen de ingreso a la universidad pública, según sea el caso.

Siendo, pues, que la pobreza rural y la urbana tienen características muy particulares, estas historias hablan de las deficiencias de la definición administrativa de pobreza que, tanto al momento de incluir a las personas en el padrón de beneficiarios, cuanto al momento de sacarlos, considera básicamente evidencias de su desempeño económico. Siendo el propósito de esta investigación, profundizar en el entendimiento de la pobreza, se evidencia la necesidad de utilizar diferentes parámetros para medirla y, consecuentemente, diseñar e implementar políticas sociales pertinentes a cada situación.





## Conclusiones

Al finalizar esta investigación son varias las conclusiones a las que se arriba, entre ellas -y probablemente la principal- está que la necesidad de la implantación y el funcionamiento de una herramienta como los programas de transferencia condicionadas -denominada bono de desarrollo humano en Ecuador- es característico de países con elevados niveles de inequidad en la redistribución de la riqueza, cuyas sociedades han acumulado porcentajes altos de habitantes en los más bajos quintiles de ingresos, condición que aleja a la mayoría de la población del acceso a bienes, servicios y productos que les permitan desarrollarse en todas sus potencialidades. Es decir, los programas de transferencias condicionadas funcionan como medidas compensatorias de estructuras sociales originaria y profundamente desiguales en su configuración; sin embargo, y aunque son una forma de aliviar la pobreza de amplias capas de población en riesgo de marginalidad, entre quienes los han estudiado algunos cuestionan sus métodos de inscripción de beneficiarios, sus deficientes formas de control de las condicionalidades y -sobre todo- sus resultados últimos.

La teoría sobre política social ha dado lugar a reflexiones y debates entre lo que debería ser (normativo) y lo que efectivamente es posible hacer (lo pragmático), a la vez que ha estado cruzada por posiciones teóricas, ideológicas y políticas (Barba 2007). No obstante, todas estas posturas ubican al Estado como el actor fundamental en la tarea de la redistribución de la riqueza.

Desde la conceptualización espingueriana, que analiza la construcción histórica del bienestar en una asociación específica del Estado, el mercado y la familia, los PTC como iniciativa de *residualismo público* de aplicación homogénea (aun cuando entre países y programas se evidencien peculiaridades) en América Latina, estarían consolidando el surgimiento de un modelo de bienestar denominado *Estado liberal social* (según sostiene Midaglia), que supone la reasignación de recursos públicos para atender de manera focalizada a los grupos en situación de pobreza o exclusión, promoviendo el cambio en la orientación universalista del sistema de asistencia social (subsidios universales) hacia una de tipo residual (beneficios focalizados). Sin embargo, tratándose de una propuesta en construcción y con alcances distintos en cada país, los modelos de bienestar en la región son aún muy variados.

A partir de la capacidad evidenciada en cada país de la región para manejar el riesgo colectivo y las prácticas de asignación de recursos alrededor de mercado -división sexual del trabajo- Estado (Martínez Franzoni 2007), el sistema de bienestar ecuatoriano es de tipo familiarista, debido a que iniciativas como el BDH han potencializado: (i) la incidencia del trabajo femenino no remunerado, al hacerla beneficiaria directa de la ayuda y responsable ante el Estado, (ii) la desmercantilización del trabajo, y (iii) la consolidación de las familias como unidades productivas a través de iniciativas como el CDH. Cabe anotar que esta caracterización, más que oponerse a la propuesta de Midaglia, hace referencia al papel desempeñado por la familia en la provisión del bienestar en detrimento del que debería tener el Estado.

Por otro lado, los sistemas de protección social en América Latina, específicamente, combinan desde inicios del siglo XXI dos enfoques, a saber: la competitividad sistémica y la protección como garantía ciudadana. Estos, sin ser excluyentes entre sí, propician un mayor rol del Estado en el desarrollo económico y social, y conciben a los ciudadanos como titulares de derechos. Todo ello, en procura de superar la inequidad como consecuencia de equilibrar el desarrollo económico con el social. No obstante, en la región se evidencian significativas diferencias, tanto en los tipos de protección social cuanto en los montos destinados a su inversión. Estas diferencias permiten, asimismo, identificar tres niveles de protección social (todos con matices redistributivos), que van desde la protección como asistencia y acceso a la promoción, hasta la protección como garantía, y una posición intermedia entre ambas, siendo los PTC el instrumento redistributivo común en todos ellos y que, como ya se mencionó, estarían contribuyendo a dar forma a una nueva concepción de bienestar.

En los sistemas de bienestar y en la protección social, y de manera específica en el desempeño de los PTC y su articulado, confluyen, por un lado, las condiciones estructurales (entendidas como la debilidad del Estado) y, por otro, las condiciones coyunturales (coordinación y articulación). Desde lo estructural el origen de los recursos económicos constituye uno de los mayores problemas para la conformación y fortalecimiento de los sistemas de atención social en América Latina, conforme proponen Huber y Stephens. Un tercer factor a considerar es el de la agenda clientelar, pues al ser los partidos políticos los principales articuladores de las demandas políticas, una vez en el poder impulsan aquellas políticas que mayores réditos electorales y políticos les proporcionan, conforme sostiene Niedzwiecki, en lo que la autora denomina la *atribución de responsabilidad*.

Los PTC no son la estrategia redistributiva idónea para hacer frente a la pobreza e inequidad en la región. La evidencia ha demostrado que, en un proyecto a largo plazo, más igualador resulta la implementación de políticas de Estado que apunten a mejorar los sistemas públicos de pensiones, servicios de educación y de salud. No obstante, como una consecuencia positiva de los PTC, se identifica el incremento en la demanda y mejoramiento de la calidad de los servicios de educación y salud por estar ambos vinculados a las condicionalidades de los programas.

En gran parte como consecuencia de la reflexión académica, la teoría desarrollada en el transcurso de los años alrededor los PTC, y más generalmente sobre la protección social estatal, cuestiona de manera constante su efecto marginal en la reducción de la pobreza y la conveniencia de mantener las condicionalidades, y predice también que estos efectos tendrán lugar. Además, hace un llamado de atención acerca de las relaciones de dependencia clientelar que podrían crearse -y de hecho se crean- entre el Estado y los beneficiarios del programa. Evidencia de ello es que la provisión de protección social ha servido para consolidar las bases del apoyo de dos importantes grupos de votantes: (i) la clase trabajadora urbana, en el caso de la protección social contributiva, y (ii) los hogares en condición de pobreza, en el caso de los programas de transferencias condicionadas. Es así que en Ecuador en el período comprendido entre los años 2007 y 2012 cada uno de los incrementos del valor de la transferencia monetaria del Bono de Desarrollo Humano ha coincidido con un proceso electoral.

No obstante, la inversión en capital humano es una parte -muy importante sí-, pero solo una parte de la solución, puesto que esta debe ir siempre de la mano de la reducción de la pobreza. Sin embargo, como ya se mencionó, en países tan altamente desiguales y políticamente fragmentados como los de América Latina, la predisposición de aplicar una agenda redistributiva -y los PTC como pilar fundamental de la protección social no contributiva- no surge tanto de la preocupación por el bienestar de los más pobres, cuanto por la imperiosa necesidad de maximizar los retornos electorales por la vía de una diferenciación en el tipo de servicios ofertados a los distintos segmentos sociales (Luna 2014; Huber y Stephens 2012). No se trata de un tema ideológico. Tanto a los partidos de izquierda como a los de derecha les resulta complicado segmentar sus vínculos programáticos e impulsar ofertas adaptadas a cada uno de los grandes *targets* de votantes. Por el contrario, y en la misma línea del concepto de atribución de responsabilidad de Niedzwiecki (2015), se trata de aceptar que un cierto factor político, puramente político, conspira contra la producción de una trayectoria de desarrollo viable a mediano y largo

plazo, para optar por soluciones inmediatistas que no arrojan los resultados ofertados. Es así que, estrategias redistributivas como el Bono de Desarrollo Humano, que si bien han garantizado un ingreso mínimo a un porcentaje significativo de hogares ecuatorianos, al no estar articulados con otras iniciativas que permitan a los beneficiarios egresar del programa y auto subsistir, terminan creando una relación de dependencia con un estado central paternalista.

En el caso específico ecuatoriano, se sostiene que el Bono de Desarrollo Humano no cumple a cabalidad con los objetivos inherentes a un programa de transferencias condicionadas, a saber: (i) garantizar un ingreso económico mínimo a las familias en condición de pobreza, y (ii) impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza al impulsar el acervo de capacidades en los ámbitos de la salud y la educación. Esta falencia se debe en parte a que, a pesar de ser el eje central del sistema de protección social no contributivo de Ecuador, el programa no considera la pobreza en sus múltiples y diferentes dimensiones.

Es así que con respecto al *efecto ingreso*, al tratarse de una ayuda de carácter transitorio, los logros del BDH en la reducción de la pobreza monetaria no son sostenibles en el mediano y largo plazo una vez que los beneficiarios egresan del programa, puesto que este carece de articulación con otras iniciativas que impulsen la generación autónoma de ingresos. Por ejemplo, programas como el Crédito de Desarrollo Humano desvirtúan y hasta canibalizan el efecto ingreso del BDH, al entregar de manera anticipada el valor de la transferencia económica, convirtiéndolo en un microcrédito con objetivos diferentes a los de un PTC.

De la misma manera, tanto en la fase cuantitativa cuanto en la cualitativa, los hallazgos de esta investigación corroboran que el *efecto condición* del programa, al tratarse de una transferencia de carácter plano, es más uno de corresponsabilidad por parte de la madre. Es ella quien debe, aún al coste de verse excluida del trabajo formal, garantizar que los niños y niñas asistan -según sea su edad- a los controles médicos y las escuelas y colegios. Además, no es la condición de beneficiario la que promueve la escolaridad, pues los hijos e hijas de hogares pobres no beneficiarios del BDH muestran mejores índices de matriculación. Así, el hecho de no ser considerado administrativamente pobre, lejos de ser un obstáculo para el desarrollo de sus capacidades, potencializa la dignidad de estas personas, que ven en la educación de sus hijos una posible salida a sus privaciones.

Es indudable que la protección social no contributiva que es el Bono de Desarrollo Humano tiene un componente clientelar en sociedades como la ecuatoriana, con amplias capas de población en bajos quintiles de ingreso. En repetidas ocasiones en esta investigación se sostiene que el desarrollo es, ante todo y, sobre todo, una cuestión política. Y siendo así, la retórica discursiva ha jugado un importante papel al momento de llevar al poder a aquellos candidatos que, habiendo planteado durante sus campañas agendas de tipo redistributivo, una vez asumido el poder se abstuvieron de implementarlas. Evidencia de ello es que después de veinte años de regímenes democráticos, en los que los electores han favorecido las agendas redistributivas, no se han conseguido cambios significativos en la estructura del ingreso de la región más desigual del mundo.

La gran diferencia entre las democracias consolidadas y aquellas menos desarrolladas, como las de los países de América Latina, radica -como ya se mencionó- en el conocimiento que los electores tienen acerca de la conflictiva relación entre la movilidad del capital y la capacidad de un gobierno para implementar políticas redistributivas. El electorado en las democracias consolidadas conoce los entretelones inherentes a la formulación de las políticas públicas, y en base a este conocimiento exige la implementación de este tipo de iniciativas en la medida en que estas maximicen sus ingresos.

Situación semejante se observa (i) alrededor de las condicionalidades que, como se ha visto, no son la razón que impulsa a las madres a velar por la educación y la salud de sus hijos/as, y (ii) con respecto a los sistemas de focalización actuales, que se oponen al concepto de universalidad. Además, contrario a lo que la teoría recomienda (focalización como instrumento y universalidad como fin), la logística actual del programa hace que, tanto quienes son parte él como quienes deberían serlo, no lo entiendan como un derecho ciudadano, sino como una especie de *lotería o paternalismo estatal*.

El Bono de Desarrollo Humano -puntal del sistema de protección social ecuatoriano- era en el año 2009 el PTC con mayor inversión en términos del PIB y de mayor cobertura de América Latina. Durante el primer quinquenio de la presidencia de Correa Delgado la base de beneficiarios, así como la inversión económica, mostraron un incremento sostenido. Y, puesto que el impacto de la transferencia -de carácter plano- en los ingresos de los hogares más pobres es significativo, su eliminación pondría en riesgo los logros en materia de reducción de la pobreza monetaria.

Por otro lado, las condicionalidades deberían pretender más resultados que la escolaridad y los controles de salud de los hijos/as de las beneficiarias, pues como se ha visto, las madres pertenecientes a los dos quintiles más pobres de la población -sean a no beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano- hacen cualquier esfuerzo para garantizar la educación de sus hijos/as. Además, tampoco ha existido un control riguroso de su cumplimiento por parte de los organismos estatales responsables del programa.

De aquí la relevancia de identificar criterios adicionales para el análisis de los efectos del programa. Criterios que, tomando como punto de partida los resultados de la aplicación de los sistemas convencionales de medición de la pobreza y los hallazgos de estos, permitan obtener un mejor y más profundo entendimiento de esta problemática. Recuérdese que en el estudio comparativo realizado de los homólogos mexicano y brasileño se concluye que una de las deficiencias del BDH es la ausencia de investigaciones que vayan más allá de las métricas oficiales, que no evalúan sino el cumplimiento *per se* de las condicionalidades en educación y salud (no la calidad de estos servicios), y el patrón de gasto de la transferencia económica. Más aún, cuando existe evidencia (Haggard y Kaufman, 2008 y Lustig, 2012) de que concentrar el gasto público en educación y salud resulta más eficiente que invertir en programas de transferencias en efectivo, cuyo efecto en el ingreso es inmediatista.

Los PTC siendo, como son, una ayuda de carácter temporal, requieren de la complementación de otras iniciativas y la participación de múltiples actores que garanticen a los beneficiarios el egreso exitoso del programa. Esta articulación resulta indispensable cuando dentro de un mismo país, como en el caso ecuatoriano, es posible encontrar realidades diferentes que evidencian las múltiples facetas de la pobreza como fenómeno económico, social y filosófico. De aquí el cuestionamiento a su aplicación homogénea sobre contextos tan disímiles como los presentados en esta investigación, pues, como sostiene Grindle (2002), para entender cómo afecta el programa la condición de los beneficiarios y cómo promover sus efectos, es necesario comprender las raíces de la dinámica del proceso, pero sobre todo resulta imprescindible identificar críticamente los orígenes de la problemática para conseguir resultados más efectivos. Esta investigación muestra un camino para el estudio de esas variaciones.

La investigación sistemática, el análisis y la comprensión de las singularidades de cada país y región ayudan a construir el concepto de gobernanza indispensable para reducir la pobreza. Sirven también para programar actividades y políticas sociales específicamente pensadas y dirigidas hacia las particularidades de cada realidad, en la que

confluyen, en diferentes grados, la exclusión, la vulnerabilidad y la desigualdad como dimensiones de la pobreza.

El contacto directo con los beneficiarios del BDH permite entender cómo funciona el programa y cuál es su efecto o efectos -más allá de los reportes oficiales- en la vida de este grupo tan significativo de personas. ¿Cómo afecta a la dignidad de las personas el hecho de ser beneficiario? ¿Modifica en algo su capacidad para luchar por salir adelante? ¿Cuáles son sus expectativas con respecto al futuro de sus hijos? Son algunas de las interrogantes que únicamente pueden ser esclarecidas por quienes viven la pobreza a diario y de forma persistente.

Asimismo, el acercamiento con aquellas personas que, no por no ser beneficiarias del BDH han dejado de ser pobres, permite identificar esos matices o aristas de la pobreza, ocultos a la métrica técnica. Este importante grupo de personas, que si bien supera la línea de pobreza monetaria, enfrenta otro tipo de privaciones. ¿Por qué se autodefinen como pobres? ¿Qué requieren para superar su pobreza? ¿Qué papel desempeña el Estado en sus vidas y por qué el no calificar como beneficiarios, lejos de desmotivarles, ha potencializado su dignidad? ¿Por qué en los sectores urbanos se esfuerzan tanto por educar a sus hijos? ¿Por qué el tener una casa propia, aún a riesgo de no ser parte del BDH, significa tanto en los sectores rurales?

Buscar un entendimiento diferente de la pobreza a través del contacto directo con quienes viven esta situación, conforme sostiene Auyero (citado en Luna 2014), permite dar respuesta a estas preguntas sobre el funcionamiento del BDH y su efecto sobre la vida de las personas pobres. Así, conforme muestra la evidencia cuantitativa y la opinión de los beneficiarios, es posible sostener que:

- Tipo de transferencia: si bien el BDH es uno de los PTC más inclusivos de América Latina en lo que tiene que ver al número de hogares participantes, el monto de inversión del programa es poco significativo en términos del PIB (1,34%), puesto que, a diferencia de otras iniciativas como el PDHO (México) y PBF (Brasil), la transferencia del BDH es plana. El diseño del instrumento *ignora* la composición del hogar, lo que supone que el monto de dinero recibido se diluya en el ingreso familiar.
- Los actores: hasta la fecha, el BDH ha sido diseñado y ejecutado por el Gobierno central, limitando la participación de otros actores que como organizaciones sociales, gobiernos seccionales, grupos parroquiales, etc., bien podrían -de manera

especial en el área rural- aportar al mejoramiento del programa con su conocimiento de la realidad local.

- **Articulación:** el esfuerzo por impulsar el capital humano se potencializa mediante la articulación de todas las instituciones, políticas y los factores a él vinculados. Por ejemplo, el nuevo modelo educativo exige la incorporación de las TIC en el pensum, de esta manera, los estudiantes deben realizar investigaciones periódicas en Internet; sin embargo, este servicio no siempre está disponible en los centros educativos o, lo que es peor, la sola constatación de que en un hogar beneficiario del Bono de Desarrollo Humano existe un computador o tiene acceso a Internet es causal para perder el beneficio. Así también, se exige escolaridad, pero no se provee -de manera particular en el área rural- el servicio de transporte escolar, haciendo que el valor total de la transferencia sea utilizado para cubrir este rubro.
- **El papel de las madres:** una de las críticas más frecuentes a los PTC, ha sido el de forzar a las madres a permanecer en el hogar, impidiendo su acceso al mercado laboral formal, so riesgo de ser excluidas de los programas. Y, si bien en años recientes se eliminó este requisito, poca o ninguna importancia se ha dado al acervo de las capacidades humanas de las madres, limitando las posibilidades de inserción laboral de las beneficiarias en mercados que, como los latinoamericanos, están caracterizados por patrones de segmentación, división sexual laboral, discriminación, por citar algunas. Evidencia de ello es que para el año 2009 el desempleo femenino mostraba una relación de 5:1 entre las mujeres del quintil más pobre y las del quintil más rico. Por otra parte, aún a pesar de que las tasas de empleo informal han descendido sostenidamente, las correspondientes al segmento de mujeres pobres con niños pequeños no han experimentado alteración alguna durante las dos últimas décadas (Comisión Económica de América Latina y el Caribe 2012).
- **La evolución de las necesidades:** definitivamente, contrario a lo que sostienen enfoques de medición de la pobreza como el NBI, las personas no dejan de ser pobres por tener acceso a todos los servicios básicos o por ser propietarios de un teléfono celular. Las sociedades avanzan y con ellas evolucionan las necesidades de sus habitantes. La pobreza no solo es técnica, existe también la pobreza subjetiva.



## **Reflexiones finales: implicaciones para la política pública**

Para el campesino no poseer una vivienda propia, por pequeña que esta sea, es indicio de pobreza, de la misma manera que en la ciudad el hecho de contar con un empleo formal no significa no ser pobre. El aproximarse a la vida de personas con diferentes tipos de privaciones permite, más allá de la métrica tradicional, re conceptualizar el entendimiento cotidiano de la pobreza. Ser pobre supone mucho más que no contar con los ingresos para cubrir el costo de la canasta básica, y así lo corroboran todas y cada una de las historias de vida incluidas como parte del diseño multimétodos aplicado en esta investigación.

Es este conocimiento de primera mano, este acercamiento con la pobreza en sus diferentes facetas, el que permite -conforme sugiere Sen (1981)- pasar de la identificación o descripción estadística de las características cuantificables de los pobres a la agregación de dichas características, dentro de una visión más amplia de la pobreza, procurando distinguir entre su causalidad y sus efectos, dado que con frecuencia se confunden entre sí. La conceptualización administrativa de la pobreza cuantifica la magnitud de los efectos, pero nada aporta acerca de las causas de su pobreza.

La protección social atraviesa a la política social con una mirada amplia que identifica la multidimensionalidad y la multicausalidad de la problemática social y permite al Estado intervenir en ellas (Repetto 2010). Acercarse, aun cuando sea por cortos períodos de tiempo, a quienes de manera constante experimentan privaciones, posibilita establecer esta distinción entre causa y efecto que escapa a la métrica oficial, permitiendo hacer esta diferencia -en la medida en que todos experimentan alguna faceta de la pobreza- a la que se hace referencia en la investigación de campo, entre los administrativamente pobres y aquellos autodefinidos como pobres. Cada uno de los casos presentados hablan de la frialdad del sistema de protección social ecuatoriano puesto que, como muestra la literatura sobre el tema -en el período comprendido entre los años 2007 al 2012- el Estado ecuatoriano ha concentrado sus esfuerzos en excluir del BDH a quienes (por las razones que fueran) considera que no deberían recibirlo, en lugar de procurar mecanismos para conocer la realidad de las personas en situación de pobreza o exclusión, en procura de construir ese concepto de gobernanza tan importante, que además permite proponer políticas y programas ajustados a las singularidades de cada tipo de pobreza.

¿Por qué es pobre una mujer de casi cincuenta años que vive en la ciudad y tiene un empleo estable? Es pobre porque el no haber tenido acceso a educación limitó sus

oportunidades de superación, y por ello sueña con que sus hijos culminen la universidad. Separada de su marido, con un sueldo básico asume los costos de vivienda y manutención de ella y de su hijo. ¿Ser beneficiaria del BDH podría ayudarle a superar su pobreza? Probablemente no. Nelly necesita que el Estado le garantice educación de calidad para su hijo y la posibilidad de poder acceder -con lo que paga por concepto de alquiler mensual- a un programa de vivienda.

¿Por qué es pobre quien, viviendo en el campo, tiene casa, animales de corral y tierra para cultivar? Es pobre porque enviudó hace diez años y desde entonces ha luchado por sacar adelante a familia. Su pobreza radica en la imposibilidad de garantizar a sus cuatro hijos, cuando menos la educación secundaria porque no puede hacer frente al coste del transporte hacia y desde el colegio más cercano. ¿Qué podría hacer el BDH por ella? Muy poco, pues el valor de la transferencia si diluiría en el coste del transporte de uno solo de los hijos. Diana necesita ser parte de un programa de protección social que, a más de impulsar la educación de sus hijos, les procure posibilidades de inserción laboral.

¿Por qué es todavía tan impactantemente pobre quien ha sido beneficiaria del BDH desde el año 2007? Es pobre porque la falta de pertinencia en la aplicación intensiva de una política como esta es evidencia -en el mejor de los casos- de la falta de conocimiento y sensibilidad de quienes toman las decisiones. O podría ser, tal vez, muestra fehaciente del interés por procurar una fuerte relación de dependencia entre el Estado y los pobres, quienes en tiempo de elecciones deben mostrar su agradecimiento a través del apoyo en las urnas.

¿Por qué el pobre debe quedarse fuera de la protección social contributiva? Durante los primeros años de funcionamiento el BDH, al estar desarticulado con la protección social contributiva, no permitía que sus beneficiarias estuvieran afiliadas al IESS, y si bien esta situación fue modificada en los últimos años, el temor a ser excluidas del programa provoca que las receptoras que laboran en el sector formal acepten firmar cartas de renuncia sin fecha y no reciban los beneficios laborales estipulados en la ley.

¿Por qué resienten del Estado quienes -considerándose tan o más pobres que los beneficiarios actuales- han sido excluidos del programa, así como aquellos que nunca pudieron ser parte de él? Porque sin haber superado las causas de sus privaciones, no son considerados como pobres. La vulnerabilidad es inherente a la pobreza y, en tanto y en cuanto el bienestar de las personas sea medido en términos del acceso a servicios básicos, en lugar del acceso al trabajo formal, a educación de calidad, etc., no será posible atacar las causas de la pobreza.

¿Por qué es más pobre el pobre rural? A riesgo de que la aseveración resulte obvia y evidente, es necesario hacer hincapié en la relación que existe entre el lugar de residencia y los diferentes tipos de pobreza, insistiendo así en que la aplicación de políticas sociales homogéneas en territorios heterogéneos es evidencia del desconocimiento de dichas particularidades. La pobreza urbana está revestida de muchas privaciones (vivienda, oferta y estabilidad laboral, seguridad, etc.) y algunas oportunidades (acceso servicios de educación y salud). Mientras que en la pobreza rural se evidencia la acumulación de obstáculos para su superación, pues a más de poder contar con vivienda propia y el acceso a ciertos alimentos cultivados, el pobre rural se ve abocado a la falta de transporte, el elevado precio de los alimentos procesados, los incipientes servicios de educación y salud, por citar algunos.

No obstante, en el debate sobre política social deben estar presentes, a más del tema económico, lo filosófico y lo moral. Además, debe primar un modelo público y redistributivo, dado que los servicios públicos deben satisfacer las necesidades y derechos de las personas, independientemente de su clase y origen. Con respecto al papel que la redistribución juega en la política pública, este va más allá de un programa de transferencias económicas y su cobertura debe ser más amplia también. Su argumentación sobre la necesidad de servicios públicos es un discurso fundamentalmente moral, un discurso sobre el egoísmo y el altruismo, sobre la libertad, las desigualdades sociales y la justicia social.

Como sostiene Titmuss (1965), lo económico no puede primar en el debate sobre política social, debiéndose además considerar lo filosófico y lo moral. La redistribución no se limita a la aplicación intensiva de PTC, sino a la oferta amplia, efectiva y eficiente de servicios públicos que, como la educación y la salud, satisfagan las necesidades de todas las personas, sin consideración de su clase u origen.

Analizar la pobreza desde las tres dimensiones planteadas (económica, sociológica y filosófica), permite entender que la presencia o ausencia de cada una de ellas, guarda también estrecha relación con el lugar de residencia. Por ejemplo, mientras que para el pobre rural el tener casa propia es la mayor evidencia de su dignidad, el pobre urbano encuentra en los logros educativos de sus hijos el reflejo de su orgullo. Conseguir que los hijos accedan a la universidad abre la puerta a mejores oportunidades laborales y, por lo tanto, al progreso económico. En el campo los padres se contentan con que sus hijos culminen el colegio.

La relación pobres-Estado es otro factor importante puesto que, mientras los beneficiarios del BDH conciben esta relación como una de dependencia en la que prima una alta carga de miedo a ser despojados de la ayuda, en los no beneficiarios aflora el resentimiento, sea porque se les negó la participación en el programa, sea porque fueron excluidos de él. En cualquier caso, el Estado es para todos un ente lejano al que deben temer y, a la vez, agradecer la generosidad de hacerles partícipes de la ayuda económica, en esta relación diádica de intercambio y beneficio recíproco denominada clientelismo.

Desde esa visión amplia con la que debe analizarse el Estado de Bienestar -por vago e impreciso que el concepto pudiera resultar (Titmuss 1965)- y dada la amplitud también de la problemática de la pobreza, el eje de análisis lo constituyen las acciones del Estado, dirigidas todas hacia la consolidación de una oferta de servicios públicos que satisfagan las necesidades y derechos de las personas, sin considerar su clase y origen, en un intento por devolver al Estado aquel papel protagónico que perdiera en la década de los ochenta, en procura de (i) garantizar la integración social con miras a consolidar el protagonismo de los ciudadanos, y (ii) asegurar la competitividad sistémica de los países de América Latina en la economía globalizada (Lechner 1998).

Entendiendo al bienestar como la capacidad estatal para el manejo colectivo de riesgos y a los regímenes de bienestar como el conjunto de prácticas de asignación de recursos en la tríada mercado-división sexual del trabajo-Estado, el BDH como política estatal e instrumento clave de protección social ha sido exitoso al momento de garantizar un ingreso mínimo mensual a un número significativo de hogares ecuatorianos en condición de pobreza, reduciendo considerablemente la restricción del consumo, así como las tasas de trabajo infantil al compensar con la transferencia el costo de oportunidad de enviar a los hijos/as a la escuela. De igual manera, las condicionalidades o corresponsabilidades en las áreas de salud y educación han impulsado el acervo de capacidades de los menores en procura de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, el régimen de bienestar ecuatoriano dista aún de garantizar la integración social -sobre todo la de la mujer- puesto que en la figura del BDH potencializa la división sexual del trabajo al delegar en ella la responsabilidad del cuidado de la familia y las implicaciones que esto conlleva de una u otra manera, *obligando* a la mujer a permanecer en el sector laboral informal. Sin integración social se torna difícil avanzar hacia la consolidación de la competitividad sistémica, puesto que la protección social constituye una estructura clave dentro del entretejido de las estructuras específicas de

gobierno que se articulan entre sí en un complejo sistémico. La necesidad de conciliar el bienestar de las familias y las diferentes instancias de la protección social frente al resto de estructuras de gobierno se torna indispensable para alcanzar la coordinación armónica entre todas ellas.

Los PTC desde la competitividad sistémica exigen, para alcanzar la consecución de sus objetivos (tanto a corto como a largo plazo), la articulación eficiente con otros entes o instancias estatales (ministerios de educación, salud, laboral, por citar algunos), así como de la participación y colaboración de múltiples actores. La administración de corte centralizado del BDH, por un lado, excluye a los gobiernos locales y otras formas de organización social y, por otro, pese a tener este tipo de administración no consigue configurar una articulación correcta, ni con los responsables de la provisión de los servicios sociales básicos, ni con otras políticas sociales. Evidencia de esta situación lo constituye el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) al que se hizo referencia en el tercer capítulo: la entrega anticipada de hasta 48 mensualidades del BDH, que a manera de microcrédito permite a los beneficiarios emprender una actividad económica autónoma. Iniciativas como el CDH afectan el cabal cumplimiento de los objetivos del programa, pues a más de invertir anticipadamente un recurso económico destinado a suplir mensualmente carencias económicas en el hogar, las implicaciones legales y tributarias de este tipo de actividades, cuando no se conocen con claridad las obligaciones adquiridas, pueden traer a los beneficiarios complicaciones futuras, sin mencionar que al tratarse de emprendimientos familiares muchas veces consideran a los hijos menores de edad como mano de obra conveniente, situación que afecta significativamente los logros alcanzados en materia de reducción de las tasas de trabajo infantil.

Para concluir, se presentan a continuación algunas sugerencias para modificaciones posibles, producto todas del entendimiento alcanzado:

- Valor ajustable de la transferencia: la posibilidad de mantener una asignación base por hogar, más un complemento económico adicional por cada hijo/hija menor de edad mejoraría significativamente el consumo en los hogares como sucede como en el mexicano PDHO o el brasileño PBF, sin que ello tenga repercusiones negativas tales como trampas de inactividad o efecto pereza, incremento de embarazos, etc.
- El papel de la comunidad: en el estudio de casos fue posible constatar que, nadie mejor que la comunidad conoce quiénes realmente necesitan recibir la transferencia y quienes, recibiendo remesas mensuales de sus familiares en el

extranjero, la reciben sin necesitarla. De ahí la necesidad de incorporar nuevos y diferentes actores al aparato administrativo del programa.

- El futuro de las madres: las beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, como se evidenció, son receptivas a la educación, mostrando, por citar uno de los aspectos, mejor comportamiento en el ámbito de la salud reproductiva que las madres no beneficiarias, aún a pesar de su mínimo nivel de educación. Esto como consecuencia de asistir a los talleres que acompañan al cumplimiento de las condicionalidades. Una de las modificaciones importantes a los PTC podría ser la potencialización de las capacidades humanas de las beneficiarias, preparándolas para su inserción laboral una vez egresen del programa. No obstante, para facilitar el acervo de capacidades de las mujeres pobres la expansión, tanto en número cuanto en cobertura, de los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBB) supone un requerimiento a fin de proveer a las madres de niños pequeños con centros de cuidado infantil.
- Inclusión: los criterios para la focalización deben ampliarse y, sobre todo, requieren adaptarse a la realidad y necesidades actuales, procurando un contacto más personalizado con quienes viven en pobreza, con el propósito de tener la capacidad de plantear soluciones más eficaces y dar respuesta a la constante tensión a la que hacen referencia Korpi y Palme (1998) entre focalización y universalismo básico. Más aún, cuando a consecuencia de la implementación generalizada de PTC en América Latina se consolida en la región el Estado liberal social como alternativa de protección social, que pasando de un sistema de asistencia social de corte universal a otro residual busca, a través de la reasignación de recursos públicos atender de mejor manera y con mayor profundidad a la población en situación de pobreza o exclusión social (Midaglia, El debate sobre las nuevas políticas sociales 2000), apoyada en una oferta óptima -en términos de calidad y acceso universal- de servicios sociales básicos (salud y educación principalmente

Por último, la implementación de políticas públicas, de acuerdo a la teoría de la atribución de responsabilidades, permite estos pactos entre la masa depauperada y los políticos, por tanto, ambos estamentos obtienen réditos de esta herramienta de redistribución de la riqueza de corte tercermundista, el político porque adquiere y

mantiene la necesaria popularidad entre sus votantes, y los beneficiarios porque reciben una ayuda que, ciertamente, necesitan.





## Bibliografía

- Almeida, Ruth. 2009. “El bono de desarrollo humano en Ecuador: encuentros y desencuentros”. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- Angelucci, Manuela, Orazio Attanasio, y Vincenzo Di Maro. 2011. “The Impact of Opportunities on Consumption, Savings and Transfers”. 28 de octubre <http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpjrt/Files/Angelucci%20Attanasio%20Di%20Maro%20-%20Oportunidades%20Consumption%20revised.pdf>
- Arlas, Xose Carlos, y Anton Costas. 2016. *La nueva piel del capitalismo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Armas, Amparo. 2005. *Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Auyero, Javier. 2002. “Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva”. *Perfiles Latinoamericanos* 8, 35-52.
- Banco Mundial. 2015. *The state of social safety nets 2015*. Washington, DC: The World Bank Group.
- Banco Mundial. 2015. *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank Group.
- Barba, Carlos. 2007. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía para todos?* Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barrientos, Armando, y David Hulme. 2008. “Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution”. *BWPI Working Paper* 30.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2013. “Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana”. *Iberoamericana* XIII (50): 168-73.
- Bausela Herreras, Esperanza. 2004. “Metodología de Investigación Evaluativa”. *Indivisa. Boletín de Estudios e Investigación*, 183-191.
- Bentura, José Pablo. 2014. “Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social”. *Servicios Sociales* (117): 94-121.
- Boneti, Lindomar. 2017. *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO / Mercado de Letras.

- Brodersohn, Víctor. 1999. *Focalización de programas de superación de la pobreza*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y la Familia.
- Burgos, Sebastián. 2015. "Pobreza por ingresos y eliminación de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Bono de Desarrollo Humano". *Foro Economía Ecuador*. 4 de noviembre. Consultado acceso: 8 de octubre. <http://foroeconomiaecuador.com/fee/pobreza-por-ingresos-y-eliminacion-de-transferencias-monetarias-condicionadas/>.
- Campos, Martín, y Nora Sánchez. 2015. "Bono de Desarrollo Humano a sus 15 años de aplicación: retos y desafíos como política pública transitoria". Tesis de pregrado. Universidad de las Américas, Quito.
- Campello, Daniela. 2011. "The politics of redistribution in less developed democracies: evidence from Brazil, Ecuador, and Venezuela". En *The great gap*, de Merike Blofield, 185-217. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Cárcar, Fabiola. 2008. ¿Cómo aproximarse al problema del clientelismo político? Distintos marcos de análisis para el caso argentino". *Miríada I*: 47-80.
- Carranza, César, y María Victoria Cisneros. 2014. *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. 2011. *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Vol. 95. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Cecchini, Simone, Alicia Leiva, Aldo Madariaga, y Daniela Trucco. 2009. *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini, Simone, y Luis Vargas. 2014. *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CNN. 2014. ¿Cuál será la diferencia entre Prospera y Oportunidades?» *CNN Expansión*, 02 de 09.
- Cerdas Albertazzi, Manuel. 2014. "El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos". *Anuario de Estudios Centroamericanos* (40): 311-38.
- Cicourel, Aaron V. 1982. *El método y a medida en sociología*. Madrid: Nacional.

- Cimadamore, Alberto. 2009. "Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y El Caribe". En *Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y El Caribe*, editado por Emir Sader, 13-31. Buenos Aires: CLACSO.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. 2006. "Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias". En *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, editado por Ernesto Cohen y Rolando Franco. Ciudad de México: FLACSO, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2015. CEPALSTAD. Base de datos. *CEPAL* 7 de diciembre. <http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=1&idIndicador=31&idioma=e>.
- . 2013. *Panorama social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2012. *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2007. "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras". *Seminario internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*. Brasilia: CEPAL. 1-49.
- Conconi, Adriana, y Claudia Brun. 2015. "Medición de la pobreza más allá del ingreso: el método AF." *Saberes* (7): 79-84.
- Cook, Thomas, y Charles Reichardt. 1986. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Cord, Louise, María Eugenia Genoni, y Carlos Rodríguez-Castelán. 2015. *Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.
- Crespo, Eduardo, y José Celio Freire. 2014. "La atribución de responsabilidad: de la cognición al sujeto". *Psicología & Sociedade* XXVI (2): 271-79.
- De La O, Ana L. 2013. "Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico". *American Journal of Political Science* XLVII (1): 1-14.
- Del Valle, Alejandro. 2010. "Comparando regímenes de bienestar en América Latina". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* VIII: 61-76.
- Dias Carcanholo, Marcelo. 2015. "Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas". En *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, editado por Luis Rojas Villagra, 263-82. Buenos Aires: CLACSO.

- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estevez, y Beatriz Magaloni. 2009. "Welfare Benefits, Canvassing and Campaign Handouts". En *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, editado por Chappell Lawson, Alejandro Moreno y Jorge Domínguez, 229-45. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- EC Banco Central del Ecuador. 2017. "Cuentas nacionales anuales". *Banco Central del Ecuador*. Accedido 8 de septiembre. <https://contenido.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indicecn1.htm>.
- EC Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2015b. *Informe de resultados ECV 2013-2014*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- EC Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2011. *Reporte cuatrimestre enero-abril*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- EC Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2013. *Base legal Bono de Desarrollo Humano*. Ministerio de Inclusión Económica y Social. 10 de abril. <http://www.inclusion.gob.ec/base-legal-bdh/>.
- EC Ministerio de Inclusión económica y Social. 2017. *Transferencias monetarias no contributivas*. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Accedido 7 de octubre. <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>.
- EC Ministerio de Finanzas. 2013. "Ejecución presupuestaria en el sector social durante el período enero-diciembre 2012". *Cómo va la inversión social*. Vol. 35. Documento. Quito.
- EC Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social. 2013. *Reporte Nacional mensual*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Ecuavisa. 2012. "Subir el bono de desarrollo es uno de los ejes de la campaña electoral". *Ecuavisa*. 26 de diciembre. <https://bit.ly/2F8zGRu>.
- Efemérides. 2003. "Efemérides". 15 de enero. <http://www.efemerides.ec>.
- El Comercio. 2015. "Ecuador se ubica en el puesto 88 del Índice de Desarrollo Humano del 2015". *El Comercio*. 18 de diciembre.
- El Comercio. 2012. "Ecuador gasta más en subsidios que en salud". *El Comercio*, 21 de junio.
- El Comercio. 2011. "Nathalie Cely, una ministra frontal e influyente". *El Comercio*, 3 de julio.

- El Mercurio. 2016. *Se fortalece economía popular de la Zona 6*. *El Mercurio*, 25 de agosto.
- El Mercurio. 2015. “Familias reemplazan bono por créditos”. *El Mercurio*, 09 de octubre.
- El Universo. 2016. “Incrementar bonificación es la oferta común de precandidatos”. *El Universo*, 6 de junio.
- El Universo. 2006. “Aumentar el bono, última promesa”. *El Universo*, 11 de octubre.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2000. *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Feres, Juan C, y Xavier Mancero. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago: CEPAL / ECLAC.
- Fernández Ruiz, Jorge. 2016. *Derecho administrativo*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Filgueira, Fernando. 2006. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. *Centro de Estudios e Informaciones del Uruguay*, 1-24.
- Fiszbein, Ariel, y Norbert Schady. 2009. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, DC.: World Bank Group.
- García Trujillo, Andrés. 2009. *Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gerring, John. 2004. “What is case study and what is it good for?” *The American Political Science Review*, 341-354.
- Giarrizzo, Victoria. 2007. “Percepciones de pobreza y pobreza subjetiva Un estudio para la Argentina”. Centro de Investigación en Epistemología de la Economía. 27 de noviembre. <http://www.diadenegocios.com/archivos/200807/uba.pdf>.
- Giusto, José M. 2010. “Estado, políticas públicas y pobreza bajo el contexto de la integración económica y el comercio internacional: el caso de Nicaragua”. En *La pobreza en América Latina*, editado por Pablo Andrade y Alicia Puyana, 51-75. Buenos Aires: CLACSO.
- González, María, y Enrique Carrera. 2003. *Manual de Planificación de Medios*. Madrid: ESIC.
- Gough, Ian. 2005. “European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries”. *Ponencia presentada en la World Bank Conference, New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World*. Arusha.

- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman. 2008. *Development, Democracy and Welfare States*. Princeton: Princeton University Press.
- Helfand, Sthephan, y André Portela Souza. 2010. *The impact of conditional cash transfer program on human capital formation in Brazil*. Sao Paulo: University of California, Riverside / Sao Paulo School of Economics.
- Hevia de la Jara, Felipe. 2009. “De Progresía a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”. *Sociológica [online]*. 24 (70): 43-81.
- Hill, Michael. 1997. *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Honocho, Paulina, y Rodrigo Troncoso. 2013. *Transferencias condicionadas en Chile: una positiva evaluación del programa ingreso ético familiar*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- Hopenhayn, Martin. 2007. “Los nuevos desafíos de la política social en América Latina”. *Serie Seminarios y Conferencias* (49): 35-42.
- Hornes, Martin. 2014. “Transferencias condicionadas y sentidos plurales: el dinero estatal en la economía de los hogares argentinos”. *Antípoda* (18): 61-83.
- Huber, Evelyne, y John D. Stephens. 2012. *Democracy and the left*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2015a. marzo. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2015b. “Metodología de construcción del agregado del consumo y estimación de línea de pobreza en el Ecuador”. Instituto Nacional de Estadística y Censos. 7 de marzo. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2014. “Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo”. Ecuador en cifras. 3 de marzo. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2014/marzo-2014/140415%20PobrezaMarzo.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2012. *ENIGHUR 2011-2012. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares urbanos y rurales 2011-2012*. Quito: INEC.
- Izcara Palacios, Simón Pedro, y Karla Lorena Andrade Rubio. 2003. *La entrevista en profundidad: teoría y práctica*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Tamaulipas.

- Jannuzzi, Paulo, Renata Bichir, y Rovane Ritzi. 2012. *Bolsa Familia y sus impactos en las condiciones de vida de la población brasileña: principales resultados de la encuesta Evaluación de Impacto del Bolsa Familia II*. Brasilia: Estudios Técnicos SAGI.
- Kanbur, Ravi, y Lyn Squire. 2002. "La evolución del pensamiento sobre la pobreza". En *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva*, editado por Gerald Meier y Joseph Stiglitz, 173-217. México: Alfaomega.
- Kingman, Eduardo. 1999. "La pobreza como representación. De la caridad al Bono Solidario". *Íconos* 4-12.
- Knoblauch, Hubert. 2005. "Focused Ethnography". *Forum: qualitative social research* 24-38.
- Korpi, Walter, y Joaquin Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, 661-87.
- Larrea, Carlos. 2013. "Desarrollo social, desigualdad y pobreza". En *Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador*, editado por Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 21-52. Quito: Trama Ediciones.
- Lechner, Norbert. 1998. "El estado en el contexto de la modernidad". En *Reforma del estado y coordinación social*, editado por Norbert y René Millán Lechner. Ciudad de México: Plaza y Valdez Editores.
- Leftwich, Adrian. 2007. *States of development. On the primacy of politics in development*. Malden: Polity Press.
- Levy, Santiago, y Evelyne Rodríguez. 2005. *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá - Oportunidades de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo / Editorial Planeta Mexicana.
- Llorente, Analía. 2018. "Seis gráficos que explican el nivel de ingresos en los países de América Latina y cómo se comparan con el resto del mundo". BBC News Mundo. 18 de julio. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44802756>.
- Lomelí, Tania. 2014. *Efecto de las transferencias gubernamentales sobre la distribución del ingreso en México*. México: Fundación Rafael Preciado.
- López-Calva, Luis, y Nora Lustig. 2010. "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy". En *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, editado por Luis López-Calva y Nora Lustig, 1-24. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Luna, Juan Pablo. 2014. *Segmented Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Lustig, Nora. 2013. “¿Qué tan comprometidos están los gobiernos de América Latina con la equidad?”. *Foro económico*. 28 de abril. <http://focoeconomico.org/2013/04/28/que-tan-comprometidos-estan-los-gobiernos-de-america-latina-con-la-equidad/>
- Lustig, Nora. 2012. “Desigualdad y pobreza en América Latina”. En *América Latina en los albores del siglo XXI*, editado por Martín Puchet, Mariano Rojas, Rodrigo Salazar, Giovanna Valdés y Francisco Valenti, 89-109. Ciudad de México: FLACSO.
- Mallardi, Manuel W., Emiliano Fernández, y María Paola Musso. 2015. “Organismos internacionales de crédito y políticas sociales en América Latina. Tendencias a partir de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada”. *Plaza Pública* 63-75.
- Mancilla López, Lorena, y Gloria Molina Marín. 2018. “Algunos planteamientos teóricos frente a los programas de transferencias condicionadas y el derecho a la alimentación”. *Hacia la Promoción de la Salud XXIII* (2): 137-51.
- Martínez, José, y José Rosero. 2007. *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007. *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- ME Fedesol. 2010. *Oportunidades, un programa de resultados*. Gubernamental, Gobierno Federal, México: Fedesol.
- Melo, Mario. 2008. “Unexpected Successes, Unanticipated Failures: Social Policy from Cardoso to Lula”. En *Democratic Brazil Revisited*, editado por P. R. Kingstone T. J. Power, 161–84. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. *Resembling social security: a survey of pensions and healthcare reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Messner, Dirk, y Jörg Meyer-Stamer. 1994. “Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo”. *Nueva Sociedad* (133): 72-87.
- Midaglia, Carmen, y Florencia Antía. 2007. “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. *Revista Uruguayana de Ciencia Política XVI*: 131-57.



- Midaglia, Carmen. 2000. "El debate sobre las nuevas políticas sociales". En *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, editado por Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires: CLACSO.
- Millones Espinosa, Mario. 2013. "Neoliberalismo en América Latina: una interpretación desde la ideología en Žižek". *Sociológica* XXVIII (79): 51-78.
- Minteguiaga, Analía, y Gemma Ubasart-González. 2013. "Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)". Biblioteca virtual CLACSO. 4 de octubre.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9242.dir/informe.pdf>.
- Mitterer, Félix. 2013. "El ingreso ético familiar: Las experiencias de Brasil, Chile y México. Parte I". Asuntos públicos. 18 de junio.  
<http://www.asuntospublicos.cl/2013/06/el-ingreso-etico-familiar-las-experiencias-de-brasil-chile-y-mexico-parte-ii/>.
- Nabernegg, Markus. 2012. *The impact of the Bono de Desarrollo Humano in the expenditure for undesirable goods: A regression discontinuity analysis*. Munich: University Library of Munich.
- Niedzwiecki, Sara. 2015. *Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments. A Subnational Analysis of Argentina and Brazil*. Montevideo, 7-8 de Julio.
- Niedzwiecki, Sara. 2015. *Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments. A Subnational Analysis of Argentina and Brazil*. Montevideo: REPAL Meeting.
- Nogueira, Marcela. 2014. "Los efectos del programa Bolsa Familia en el consumo familiar". *Revista CEPAL* (112): 152-167.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Ilusiones sobre la consolidación". *Nueva Sociedad* (144): 70-89.
- Organización Internacional del Trabajo. 2013. *Panorama Laboral 2013 América Latina y el Caribe*. Lima: OIT Oficina regional para América Latina y el Caribe.
- Orozco, Mónica. 2013. "76% del bono se gasta en comida, comunicación, salud y transporte". *El Comercio*, 11 de marzo.
- Ponce, Juan. 2013. "El Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador: algunos elementos para su reforma". En *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano*:

- algunas reflexiones*, editado por Juan Ponce, Francisco Enríquez, Maxine Molyneux y Marilyn Thomson, 11-29. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Informe regional de desarrollo humano: 2013-2014*. Ciudad de Panamá: PNUD.
- Rawlings, Laura. 2004. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs *The World Bank's Social Protection Discussion*" *Paper Series n.º 0416*. World Bank. 1-27.
- Repetto, Fabián. 2010. "Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 89-130.
- Robles, Bernardo. 2011. "La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico". *Cuicuilco* (52): 39-50.
- Rodríguez, Corina. 2011. *Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL.
- Rodríguez Gómez, Gregorio, Javier Gil Flores, y Eduardo García Jiménez. 1999. *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Rojas, Mariano, y Elisa Jiménez. 2008. "Pobreza subjetiva en México: el papel de las normas de evaluación del ingreso". *Perfiles Latinoamericanos* (32): 11-33.
- Salgado, Francisco. 2014. "Redes de innovación latinoamericanas. Entre la república y la mano invisible: un estudio desde la teoría de la delimitación de los sistemas". Tesis de doctorado, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Saprin Ecuador. 2003. *Los impactos del neoliberalismo. Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2012. *100 Logros de la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- . 2010. "Planificación". *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. 4 de abril. <http://www.planificacion.gob.ec/zona-de-planificacion-6-austro/>.
- . 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.
- . 2008. *¿Cómo se puede transformar el Estado?* *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. 10 de abril. <http://www.planificacion.gob.ec/2-como-se-puede-transformar-el-estado/>.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

- . 1981. *Poverty and famines*. New Delhi: Oxford University Press.
- Scott, James, y Ben Kerkvliet. 1977. "How Traditional Rural Patrons Lose Legitimacy: a Theory with Special Reference to Southeast Asia". En *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism*, editado por L. Guasti, C. Lande y J. y Scott S. Schmidt. California: University of California Press.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. 2008. *Informe de desarrollo social 2007: pobreza, desigualdad e inversión social*. Quito: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
- Sojo, Ana. 2017. *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sojo, Ana. 2007. "Financiamiento de la protección social y su incidencia en las familias". *Seminarios y Conferencias* 169-174.
- Standing, Guy. 2007. *Conditional cash transfers: why targeting and conditionalities could fail*. One Pager, Brasilia: International Poverty Centre.
- Stampini, Marco, y Leopoldo Tornarolli. 2012. *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far*. Buenos Aires: Inter-American Development Bank / Felipe Herrera Library.
- Sunkel, Guillermo. 2007. "Regímenes de bienestar y políticas de familia en América Latina". *Seminarios y Conferencias* (49): 67-76.
- Taylor, Stephen John, y Robert Bogdan. 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. 2.ª. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Titmuss, Richard. 1965. "The Role of Redistribution in Social Policy". *Social Security Bulletin* 14-20.
- Torres, Pablo. 2002. *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*. La Plata: Ediciones de la Campana.
- United Nations Development Programme. 2014. *United Nations Development Programme* 3 de junio. <http://hdr.undp.org/es/faq-page/multidimensional-poverty-index-mpi#t295n2515>.
- Uribe Gómez, Mónica. 2011. *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay ¿Neo o posneoliberalismo?* Ciudad de México: Porrúa.

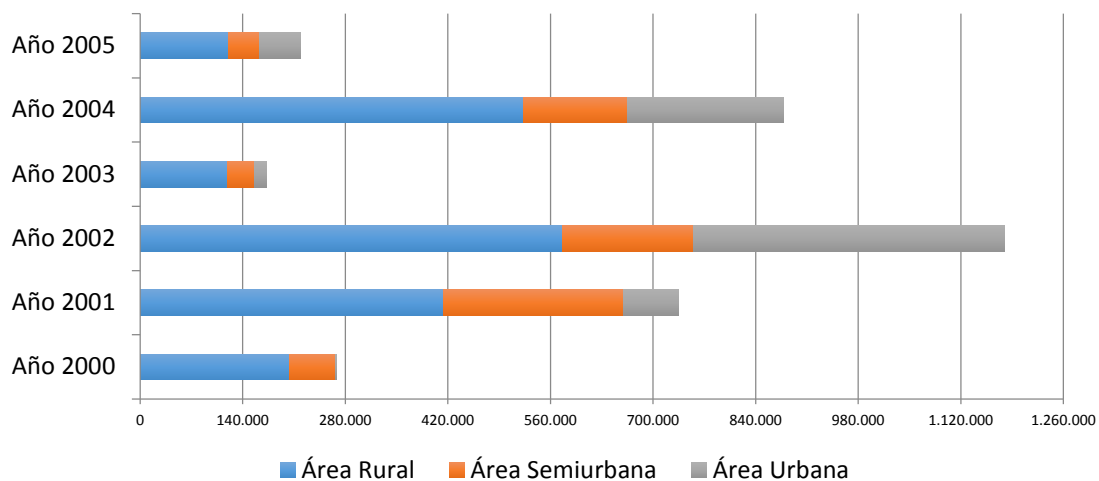
- Valencia, Enrique. 2010. "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia: Los casos de México y Corea del Sur". *Espiral* 16: 65-103.
- Valencia, Enrique. 2008. "Las Transferencias Monetarias Condicionadas como política social en América Latina. Un balance: Aportes, límites y debates". *Annual Review of Sociology* XXXIV: 499-524.
- Vargas, Luis H. 2014. "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil". *Políticas sociales* (209): 21-24.
- Villacís, Byron, y Daniela Carrillo. 2012. *País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador*. Quito: Revista Analítica / Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Waitzkin, Howard. 2013. "El sentido común de la reforma a la salud". En *Medicina y salud pública al final del imperio*, de Universidad Nacional de Colombia, 197-208. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Weyland, Kurt. 2007. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Zapata Osorno, Eucaris. 2016. "El clientelismo político como mecanismo de intermediación. El caso de Ríonegro, 2000-2011". *Reflexión Política* XVIII (36): 178-93.
- Zucco Junior, César, y Juan Pablo Luna. 2017. *Are conditional government transfers a politically acceptable form of redistribution?* 23 de abril. [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19461/Are\\_Conditional\\_Government\\_Transfers\\_a\\_Politically\\_Acceptable\\_Form\\_of\\_Redistribution.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19461/Are_Conditional_Government_Transfers_a_Politically_Acceptable_Form_of_Redistribution.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Zucco Junior, César. 2013. "When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–2010". *American Journal of Political Science* LXXV (4): 810-22.



## Anexos

### Anexo 1. Gráficos

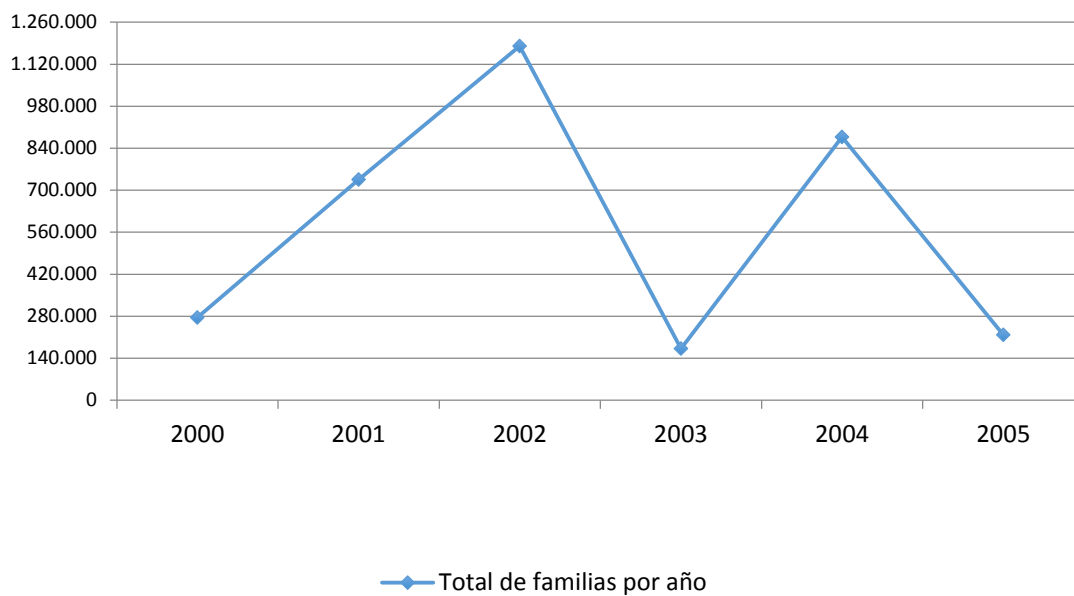
Gráfico 1  
**Familias incorporadas al Programa Progres-Oportunidades por tipo de localidad (2000-2005)**



Fuente: Hevia 2009

Elaboración: Propia

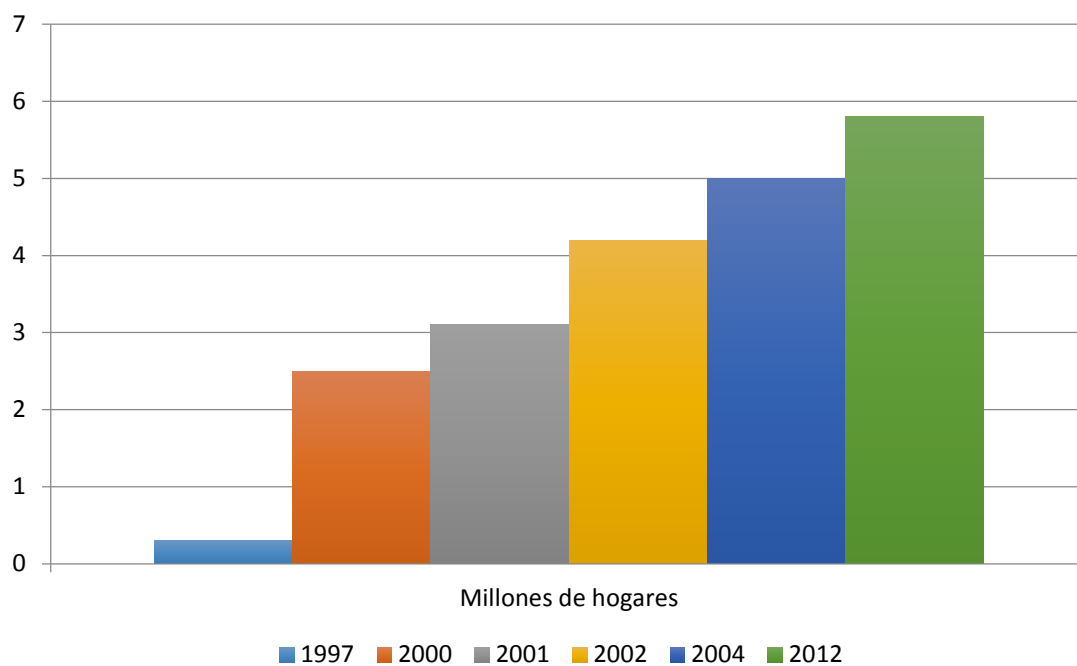
Gráfico 2  
**Familias incorporadas anualmente al Programa Progres-Oportunidades (2000-2005)**



Fuente: Hevia 2009

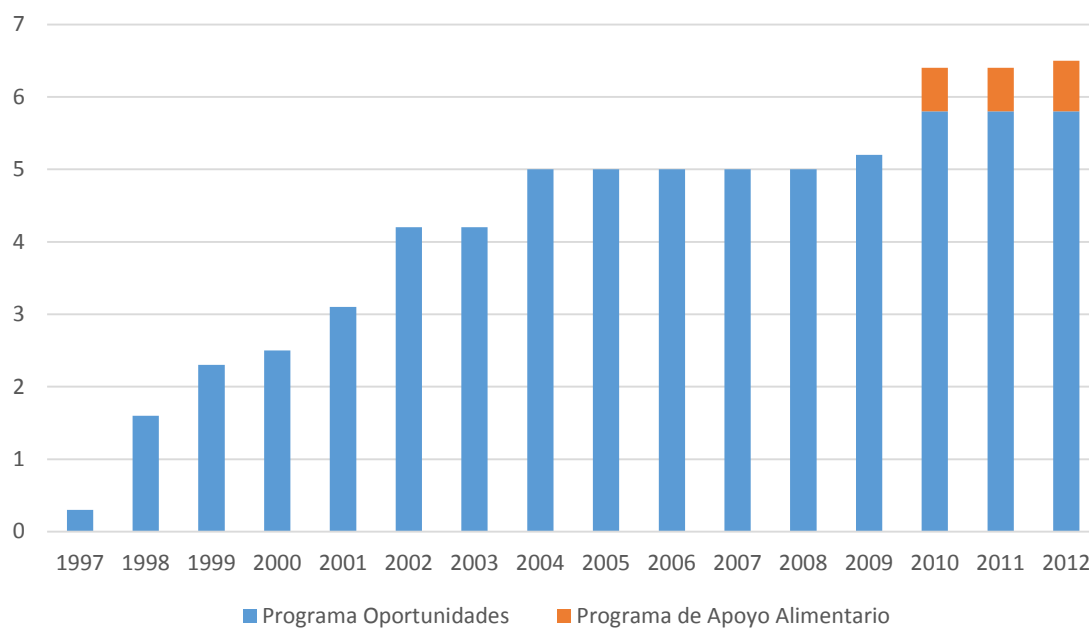
Elaboración: Propia

Gráfico 3  
**México: Incremento de la cobertura a hogares (1997-2012)**



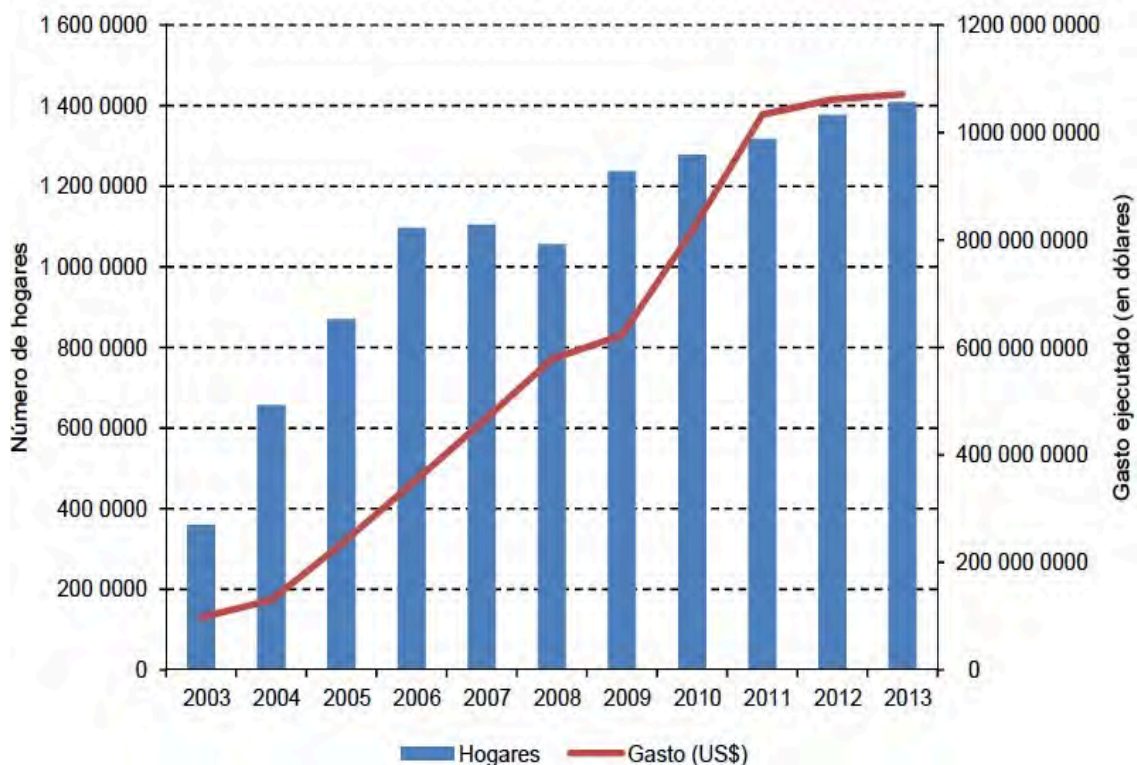
Fuente: FEDESOL 2012  
 Elaboración: Propia

Gráfico 4  
**Evolución de la cobertura del PDHO en millones de hogares (1997-2012)**



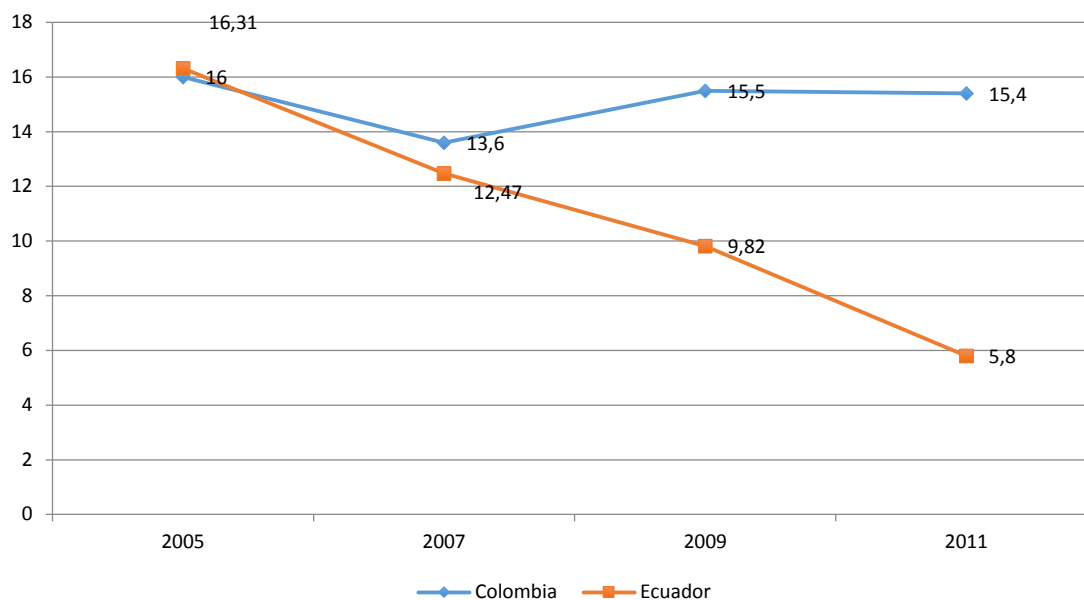
Fuente: FEDESOL 2012  
 Elaboración: Propia

Gráfico 5  
**Evolución del gasto y la cobertura de Bolsa Familia (2003-2013)**



Fuente y elaboración: Vargas 2014

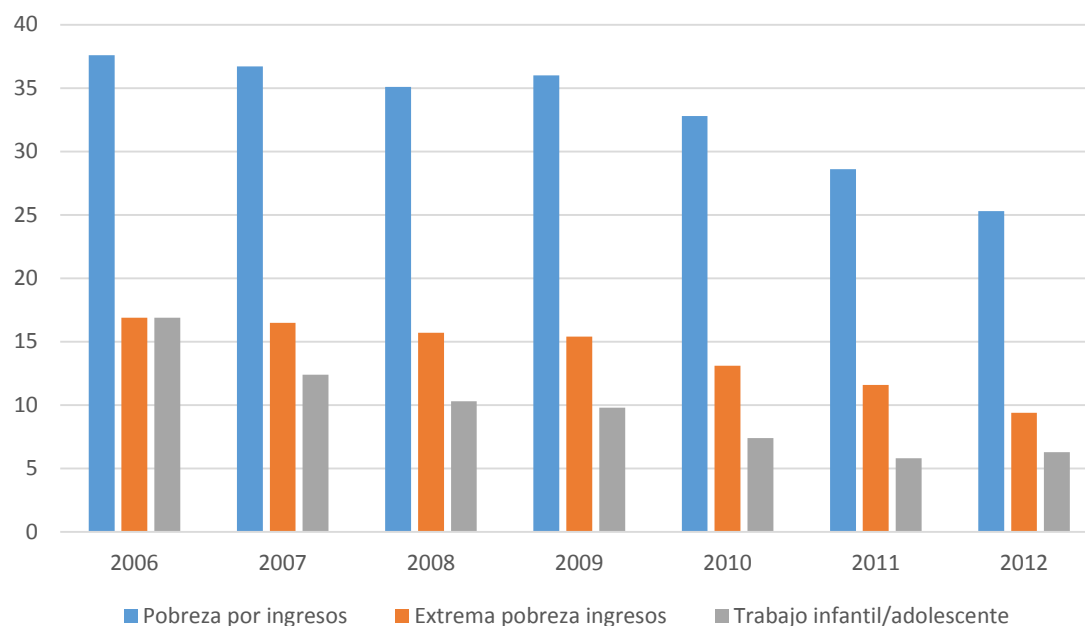
Gráfico 6  
**Ecuador-Colombia: evolución del trabajo infantil**



Elaboración: Propia

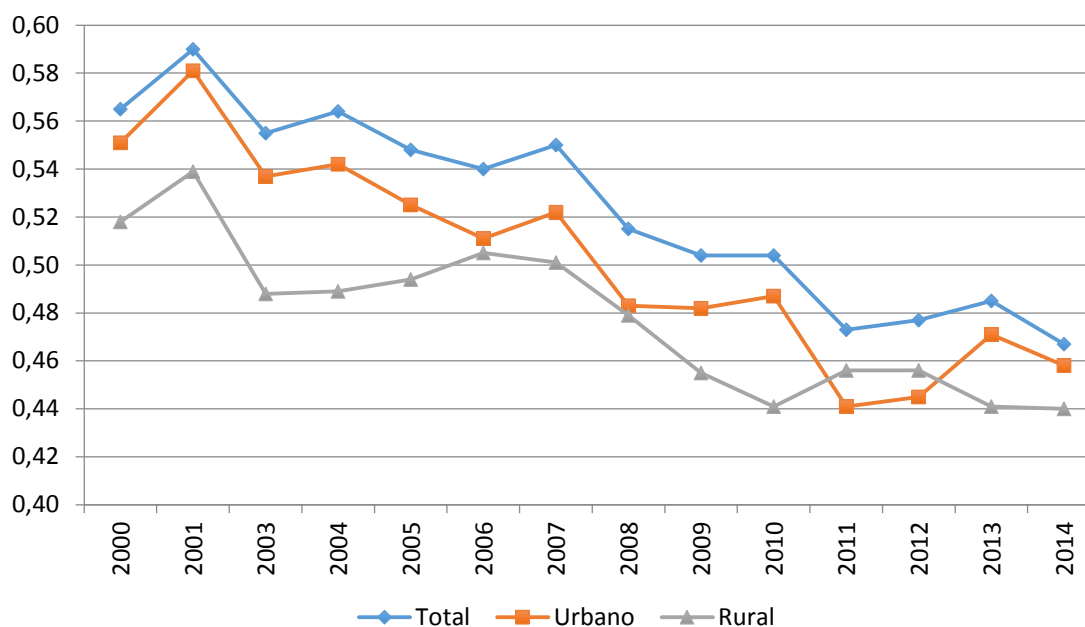


Gráfico 7  
**Ecuador: Avances en materia de Trabajo infantil/adolescente, Extrema pobreza de ingresos y Pobreza por ingresos: 2006 – 2012 (expresado en %)**



Elaboración: Propia

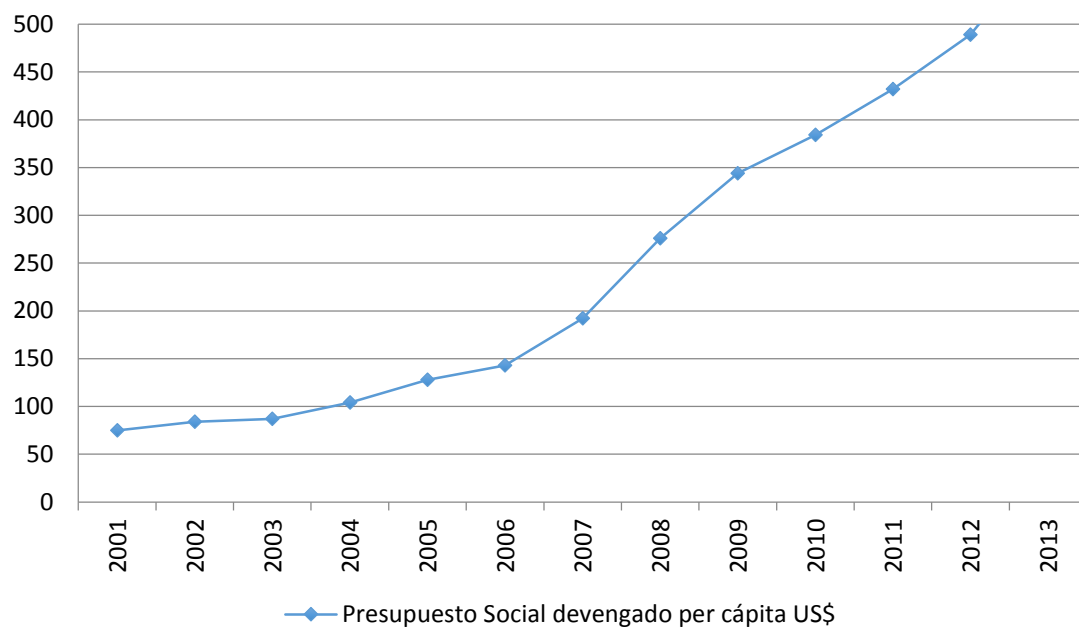
Gráfico 8  
**Evolución del Coeficiente Gini (2006 – 2011)**



Fuente: Sistema de Información Social del Ecuador (SISE) – MIES

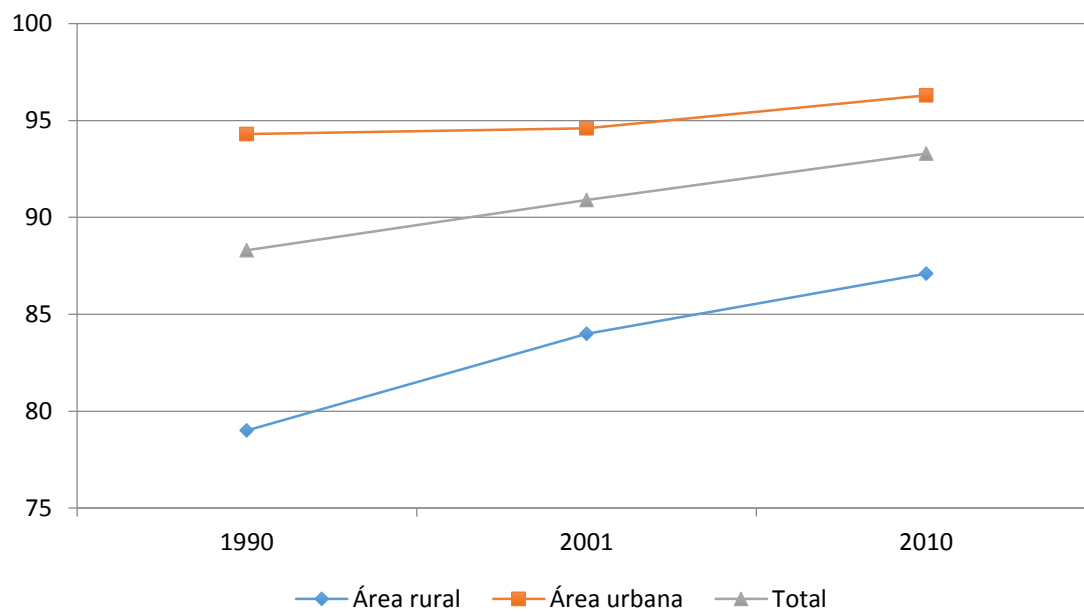
Elaboración: Propia

Gráfico 9  
Avances en Presupuesto Social per cápita



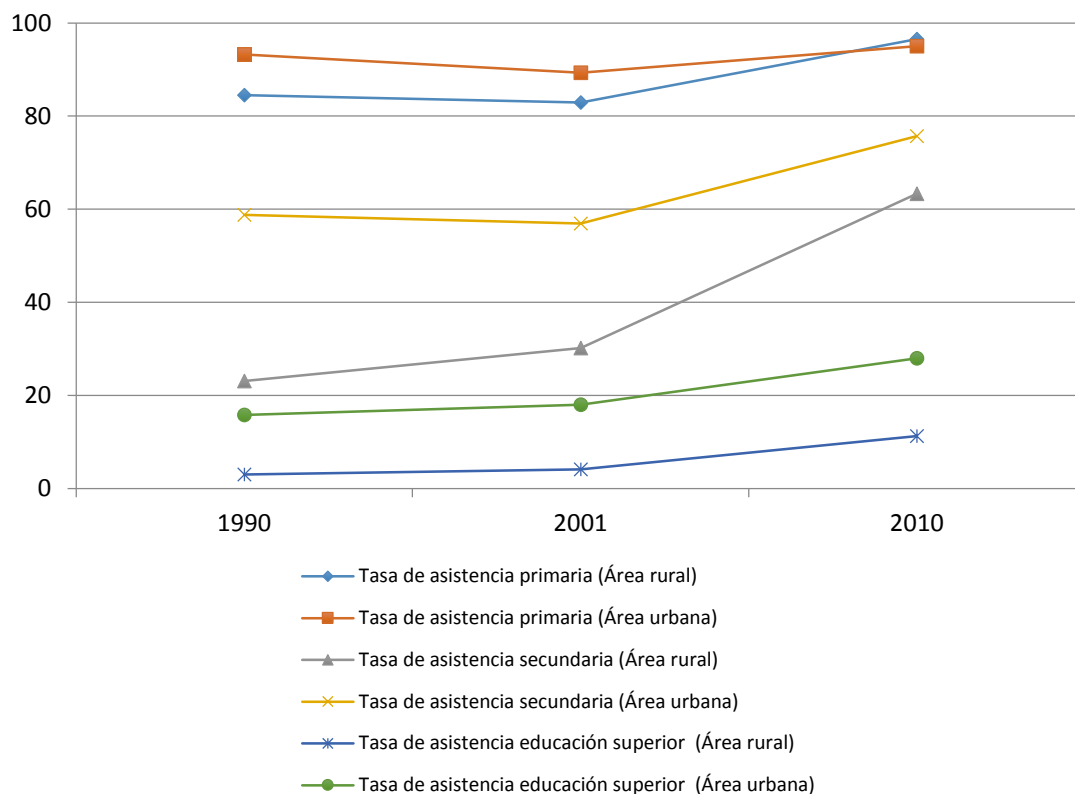
Fuente: Sistema de Información Social del Ecuador (SISE)-MCDS  
Elaboración: Propia

Gráfico 10  
Avances en la tasa de alfabetismo población de 15 y más años



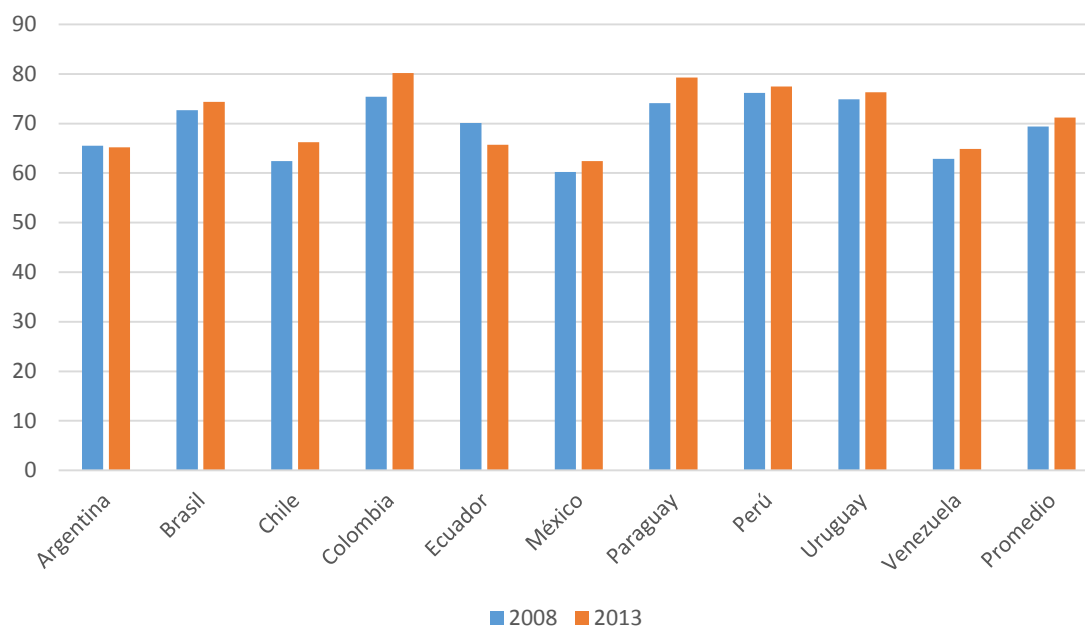
Fuente: Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador 2013  
Elaboración: Propia

Gráfico 11  
Avances en las tasas de asistencia primaria, secundaria y educación superior



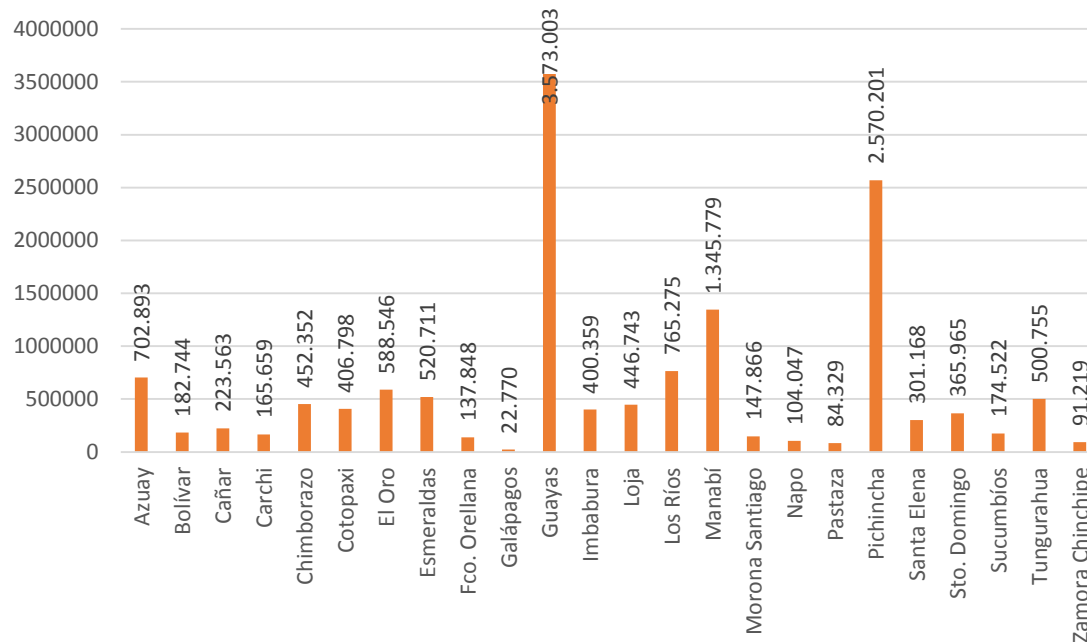
Fuente: Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador 2013  
Elaboración: Propia

Gráfico 12  
América Latina: proporción de la tasa de participación urbana femenina



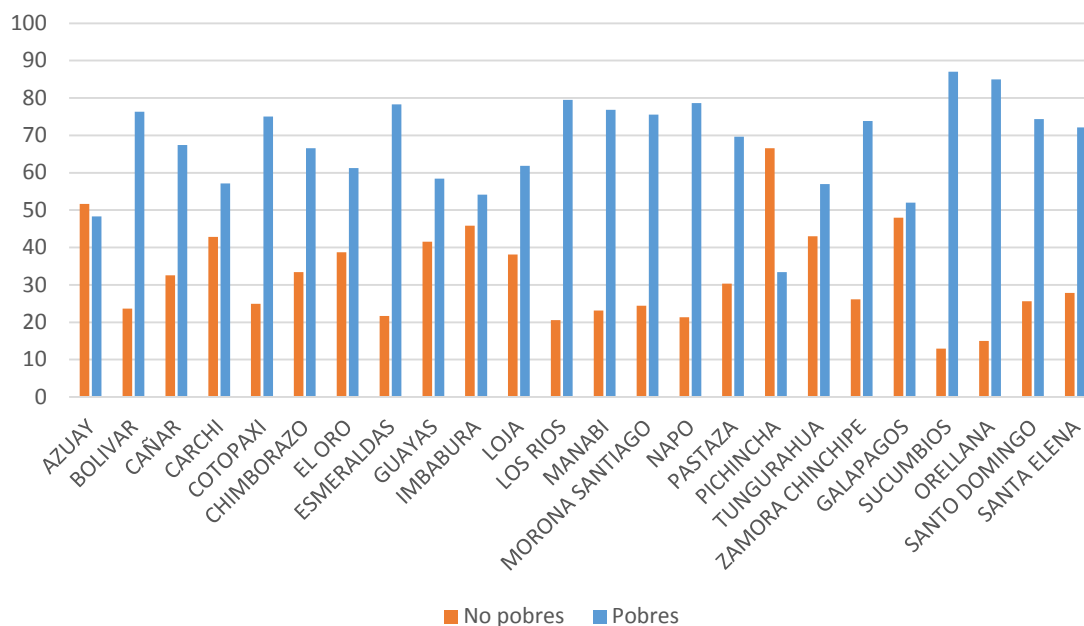
Fuente y elaboración: OIT 2013

**Gráfico 13**  
**Distribución demográfica por provincias (2010)**



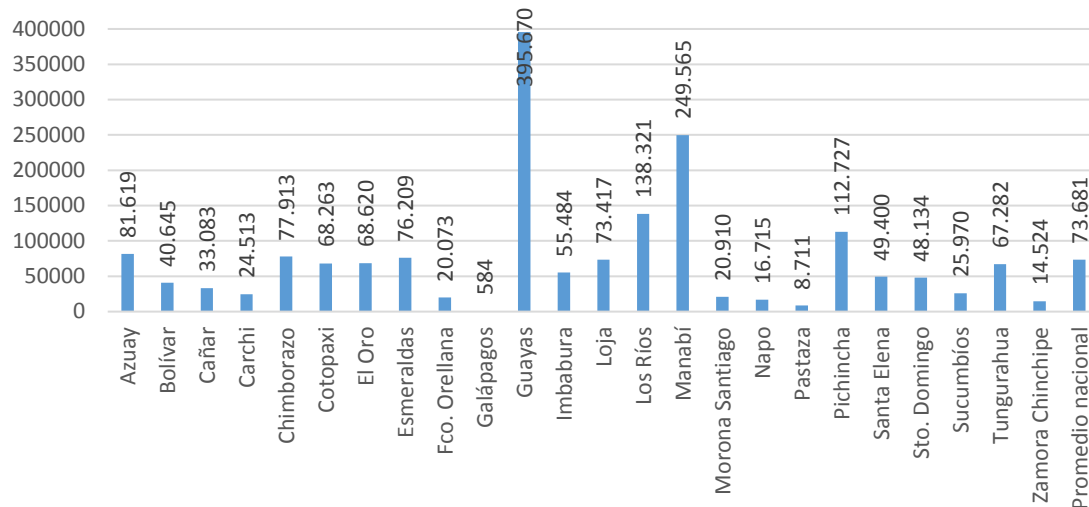
Fuente: INEC 2010  
Elaboración: Propia

**Gráfico 14**  
**Hogares pobres y no pobres por provincia (2010)**



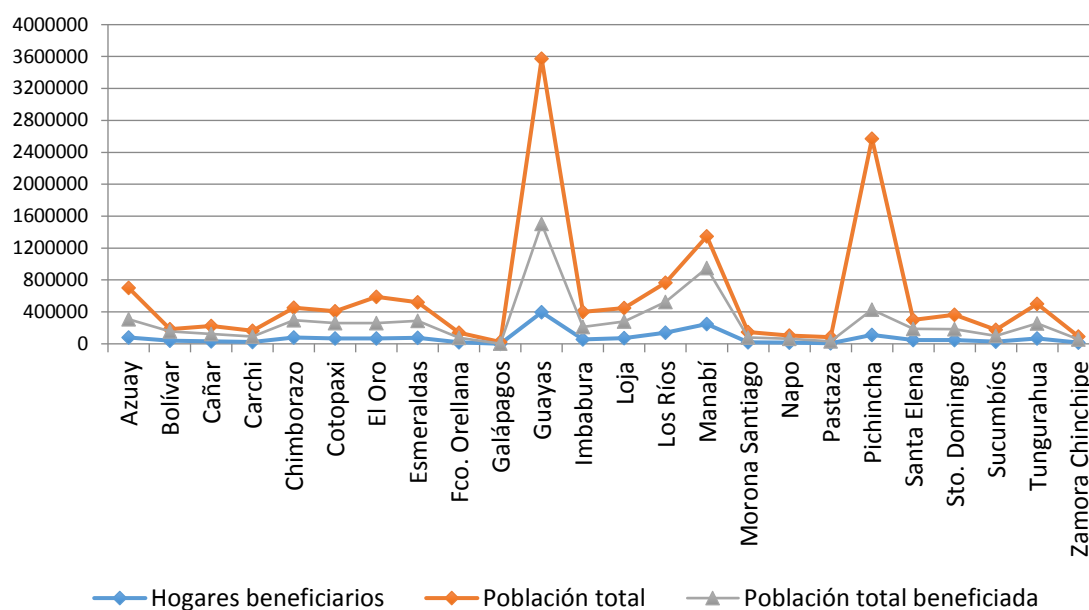
Fuente: CEPAL/CELADE Redatam+SP 07/12/2015  
Elaboración: Propia

Gráfico 15  
Total de transferencias del BDH entregadas por provincia (2010)<sup>59</sup>



Fuente: Programa de Protección Social, 2010  
Elaboración: Propia

Gráfico 16  
Provincias: población total y beneficiarios (2010)<sup>60</sup>

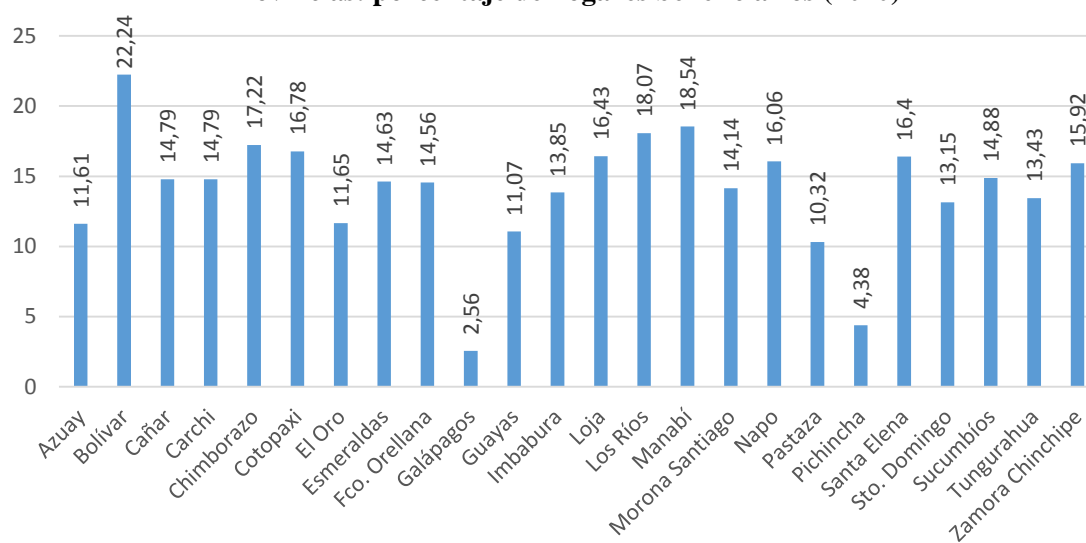


Fuente: INEC (2010)  
Elaboración: Propia

<sup>59</sup> Se ha tomado el año 2010 por ser el período en el que se registra el mayor número de beneficiarios en el período de este análisis (2007 – 2012).

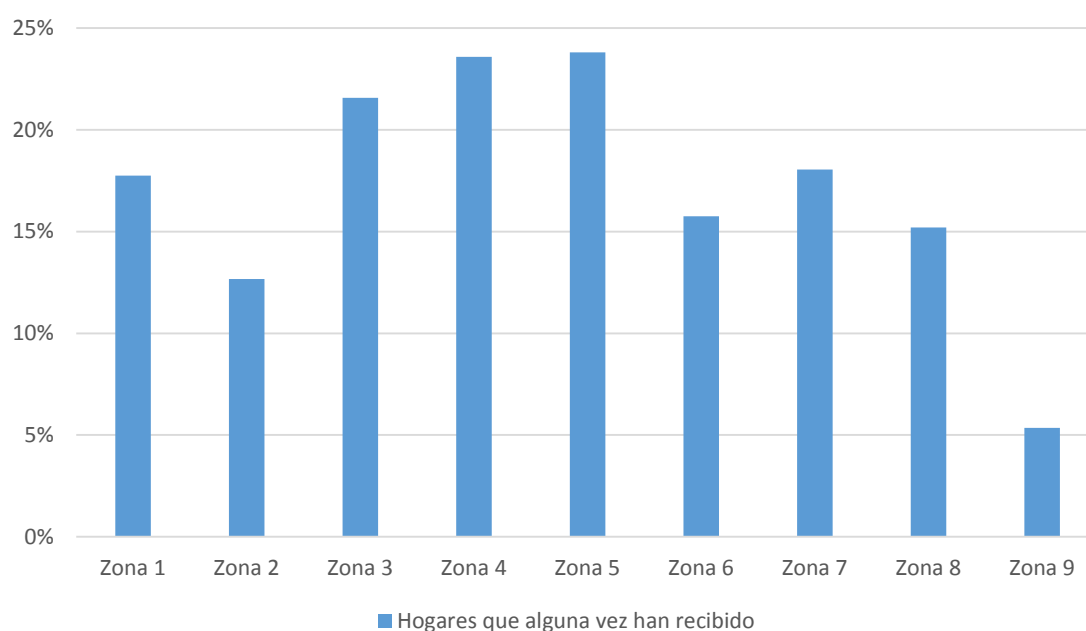
<sup>60</sup> La etiqueta *Población Total Beneficiada* hace referencia al total de ciudadanos beneficiados, no al número de hogares. El valor se obtiene de multiplicar el número de beneficiarios por 3,8, el promedio de personas por hogar a nivel nacional según el Censo de Población y Vivienda (CPV) 2010. El promedio para la zona 6 es 3,96 (Azuay 3,73 – Cañar 3,82 – Morona Santiago 4,35).

Gráfico 17  
**Provincias: porcentaje de hogares beneficiarios (2010)**



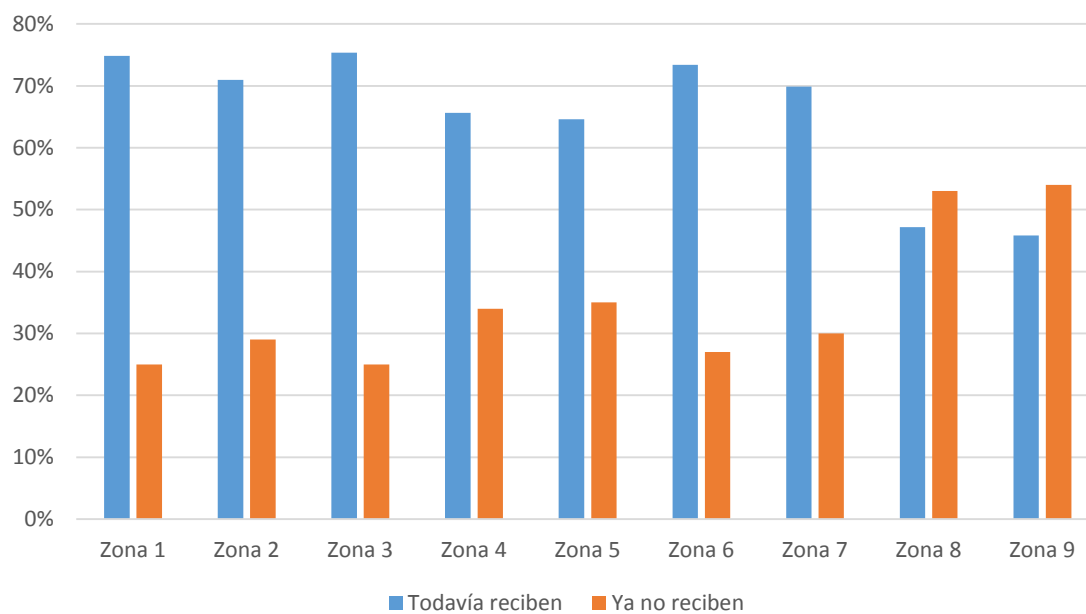
Fuente: INEC (2010)  
 Elaboración: Propia

Gráfico 18  
**Hogares por zona que han recibido alguna vez el BDH (2010)**



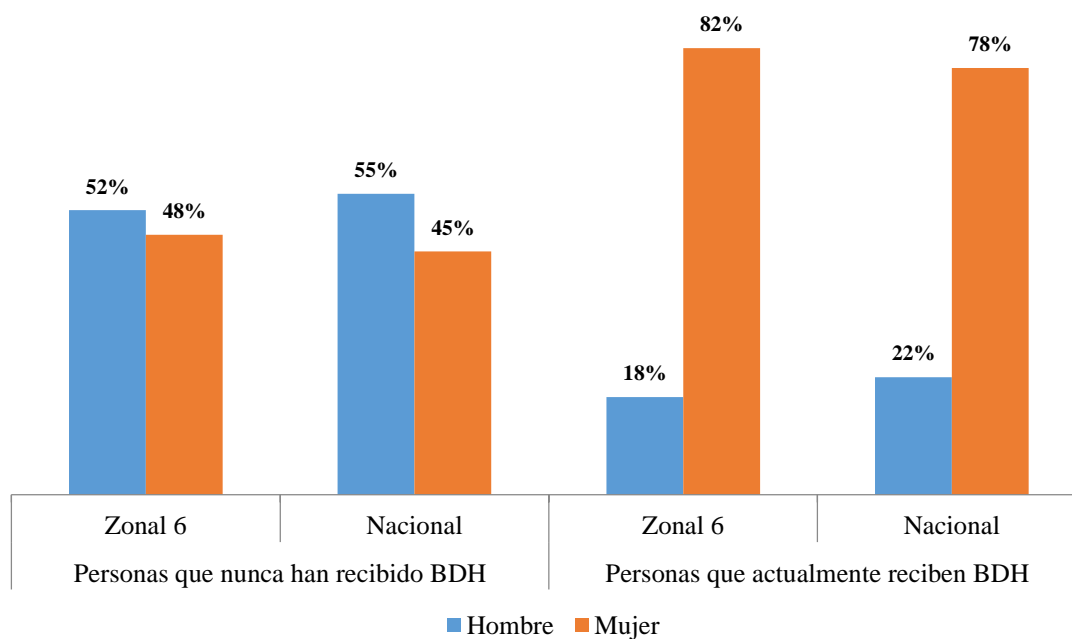
Fuente: INEC (2010)  
 Elaboración: Propia

Gráfico 19  
Hogares por zona que aún reciben y hogares que dejaron de recibir el BDH (2010)



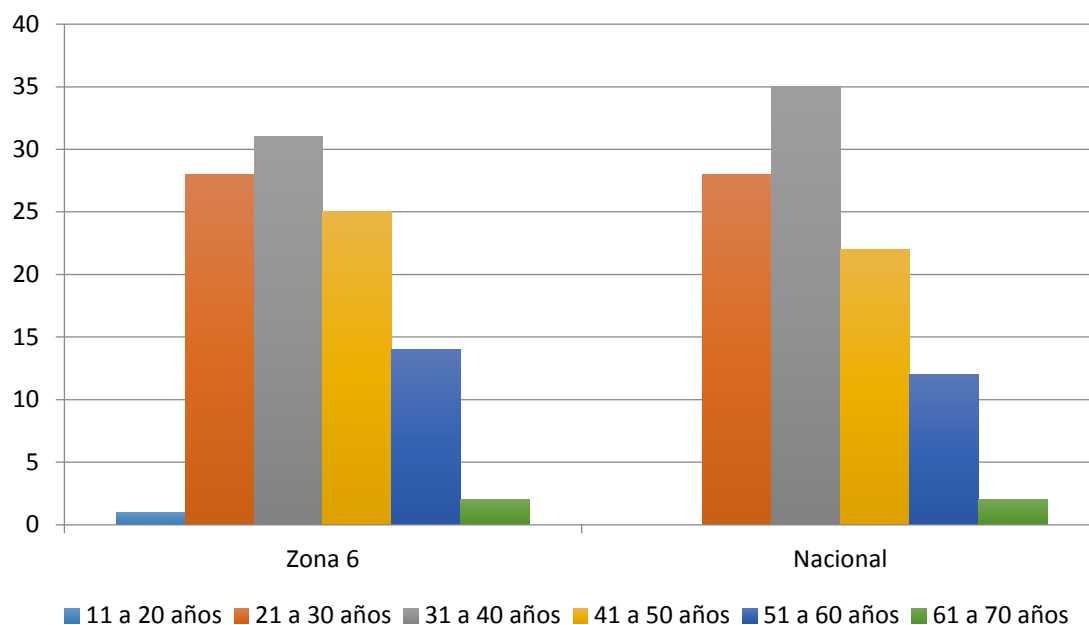
Fuente: INEC (2010)  
Elaboración: Propia

Gráfico 20  
Comparativo beneficiarios y no beneficiarios por género



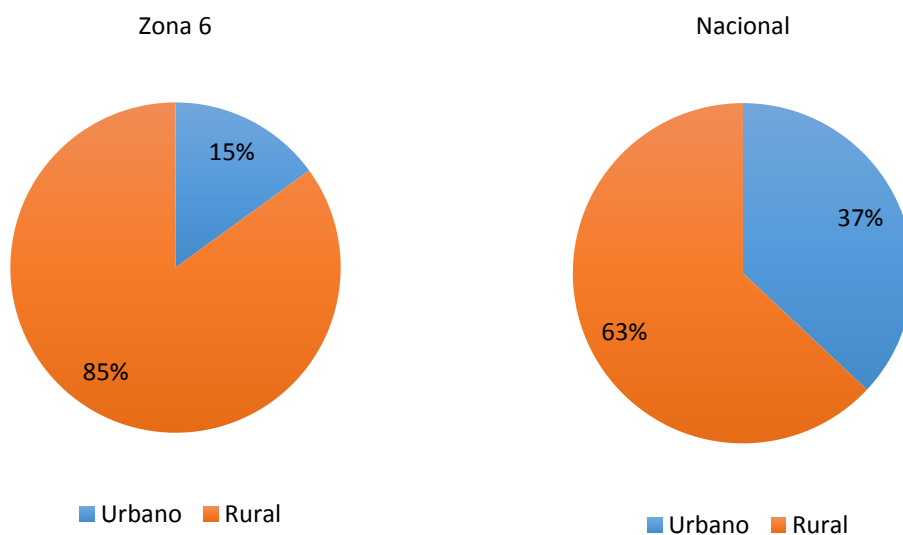
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

**Gráfico 21**  
**Grupos de edad de las madres beneficiarias**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

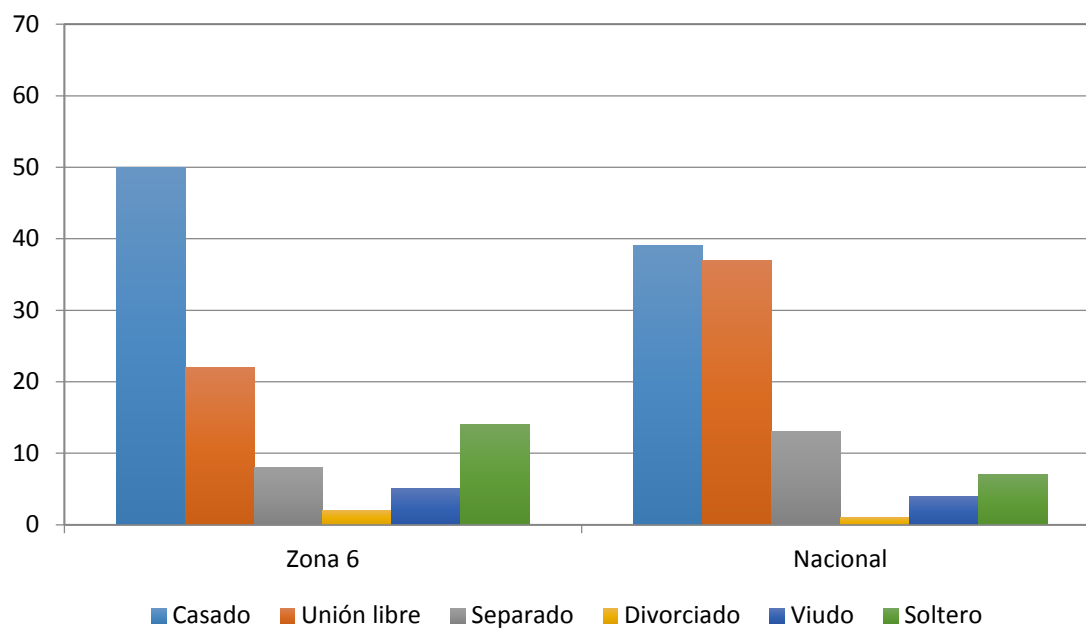
**Gráfico 22**  
**Área de residencia de las madres beneficiarias**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

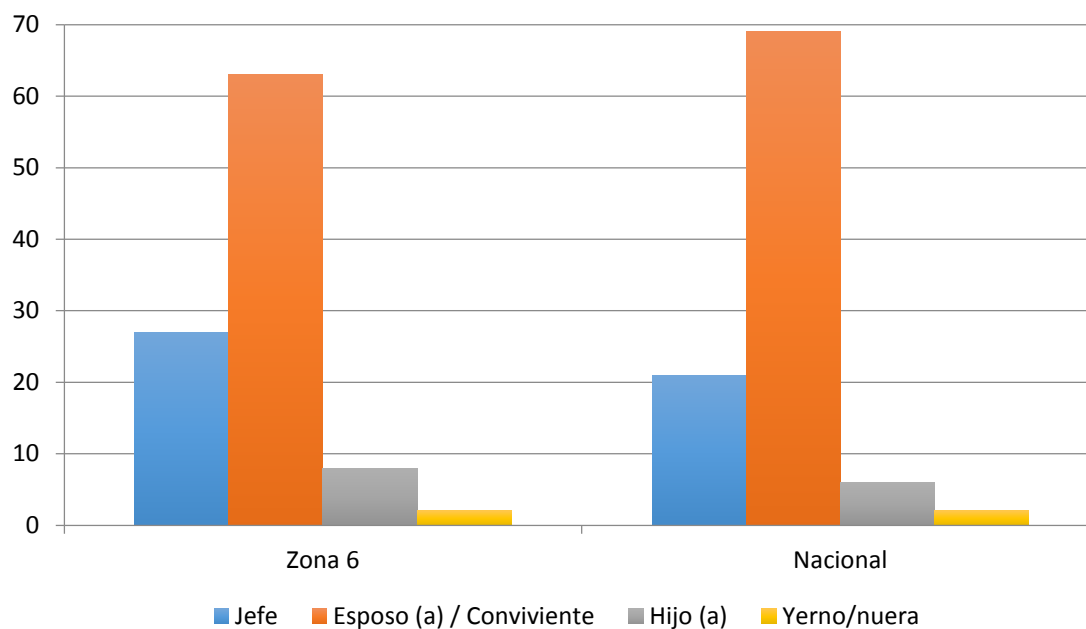


Gráfico 23  
Estado civil de las madres beneficiarias (12 año o más)



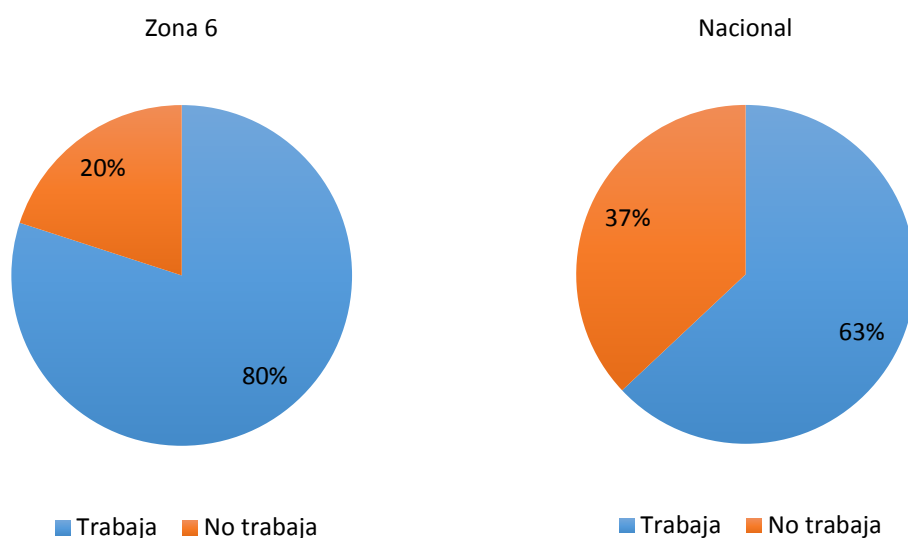
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración propia

Gráfico 24  
Rol de las madres beneficiarias en el hogar



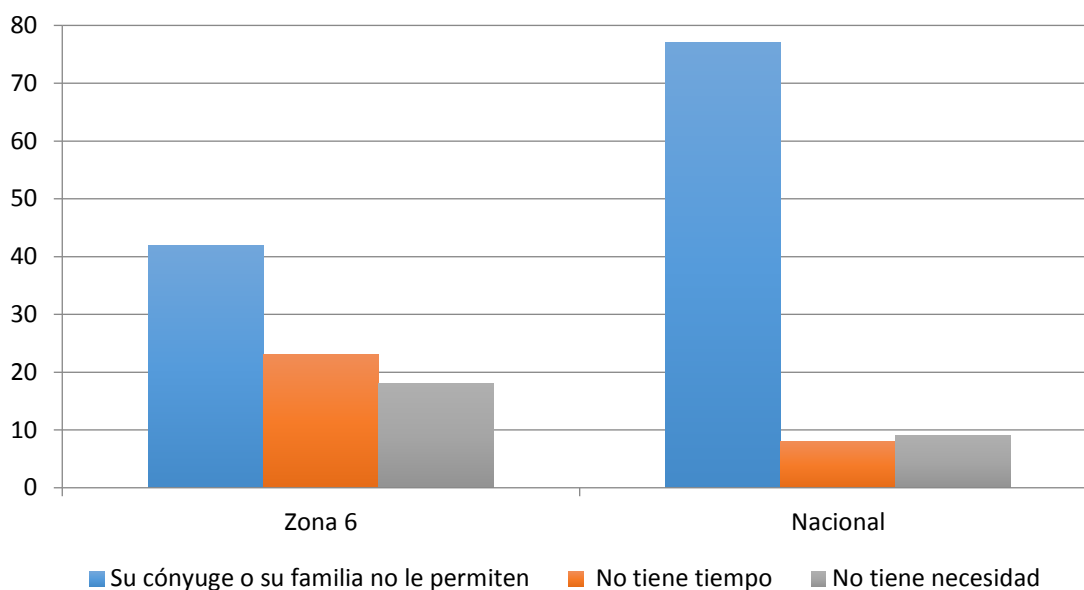
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

Gráfico 25  
Situación laboral de las madres beneficiarias



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b <sup>61</sup>  
Elaboración: Propia

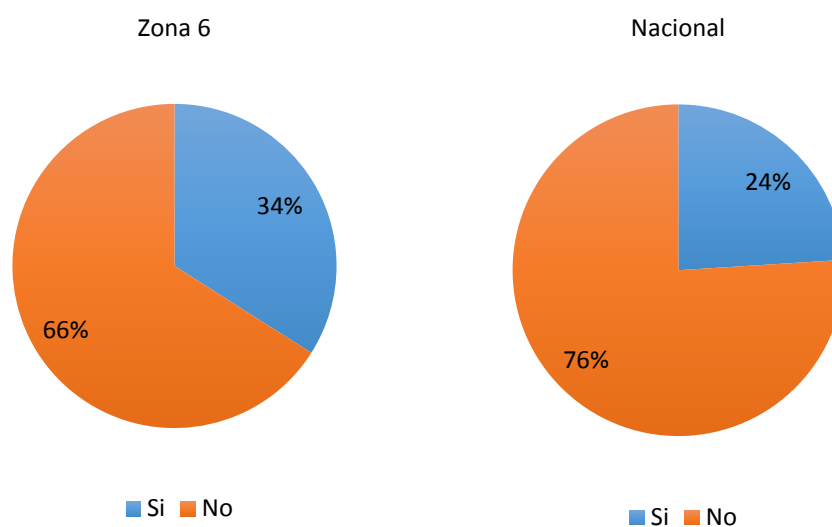
Gráfico 26  
¿Por qué no buscan trabajo las madres beneficiarias?



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

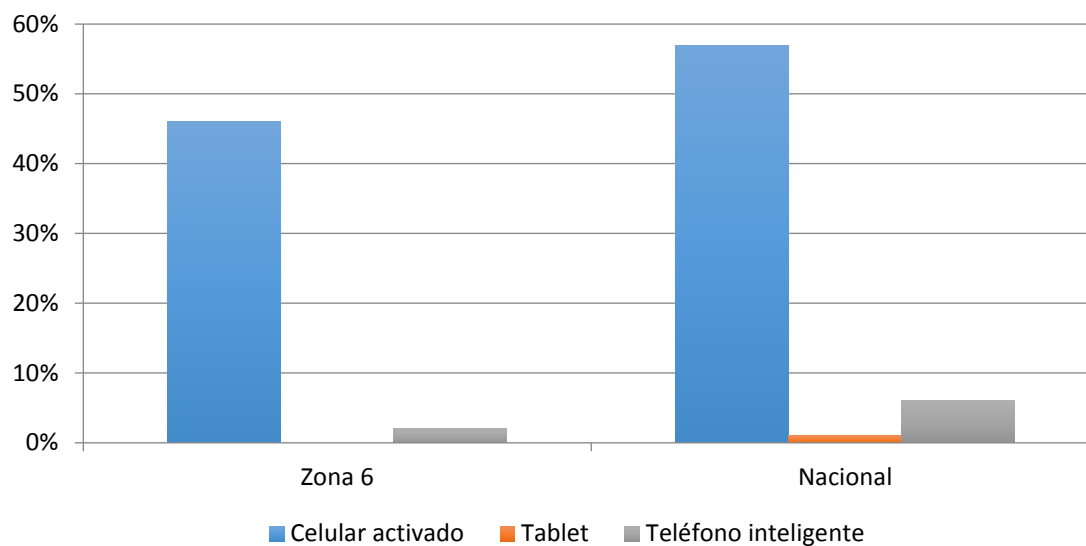
<sup>61</sup> Las variables de la pregunta PA01. (Qué hizo la semana pasada) son: a. Trabajó al menos una hora y b. No trabajó.

Gráfico 27  
Seguro social de las madres beneficiarias



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

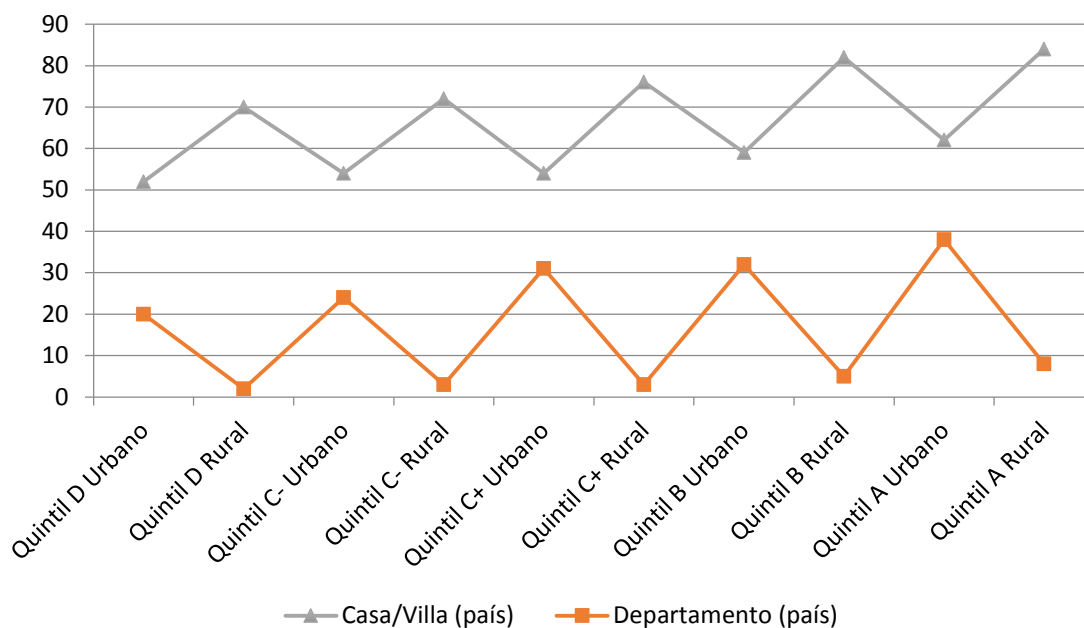
Gráfico 28  
Tenencia de celulares, tabletas y teléfonos inteligentes<sup>62</sup>



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
Elaboración: Propia

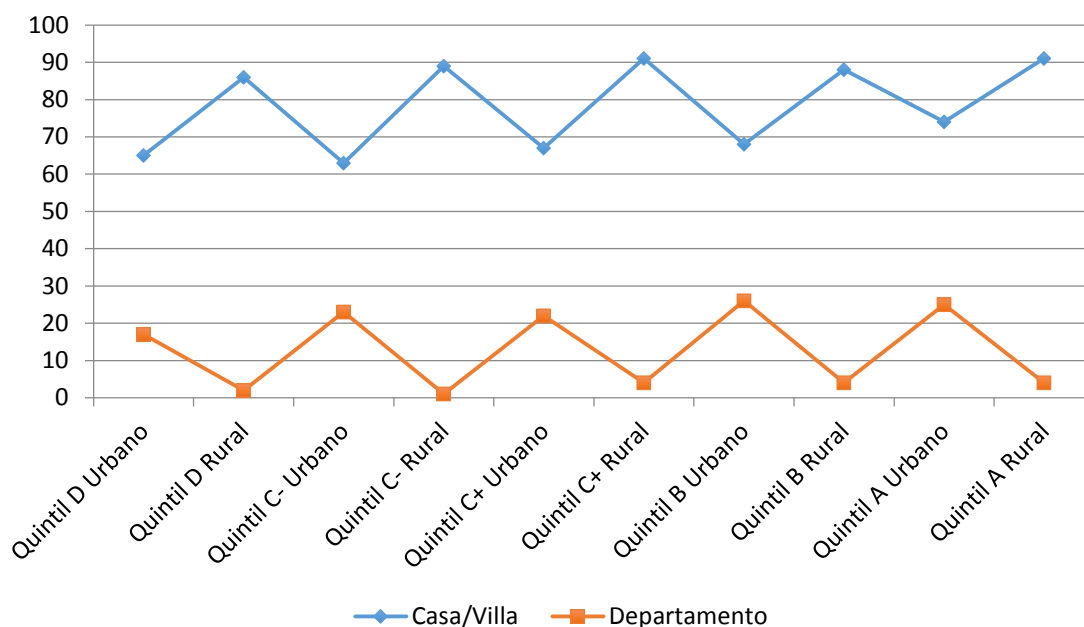
<sup>62</sup> Es importante resaltar el hecho de que el desarrollo del mercado de estos tres temas muestra una tendencia constante al crecimiento conforme da cuenta el informe sobre TIC's publicado por el INEC en el año 2016.

Gráfico 29  
**Tipo de vivienda por quintiles (Nacional)**



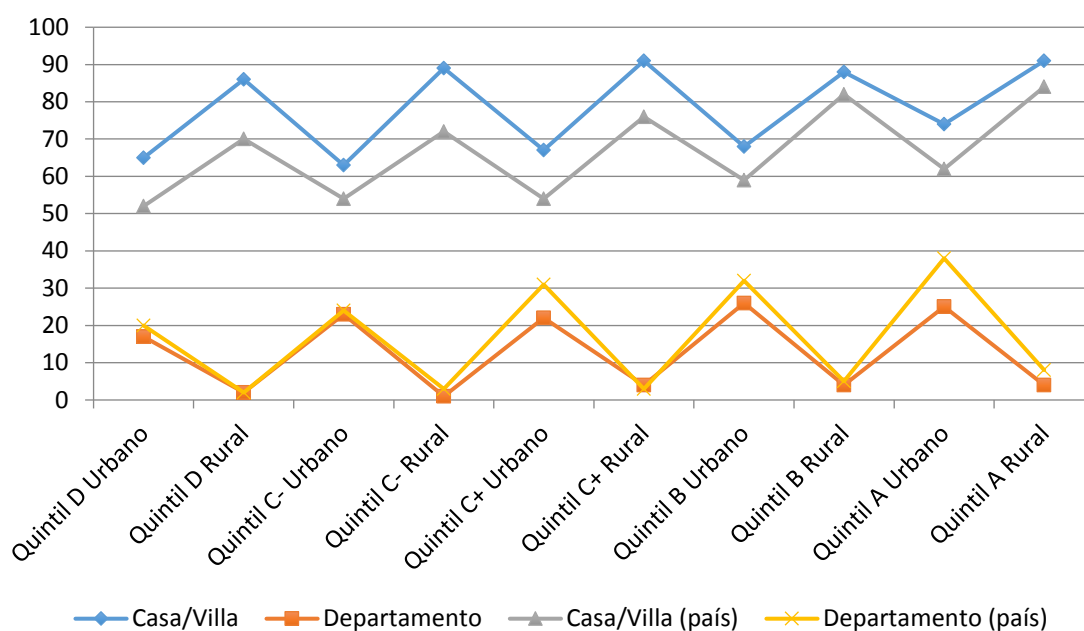
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
 Elaboración: Propia

Gráfico 30  
**Tipo de vivienda por quintiles (zona 6)**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b  
 Elaboración: Propia

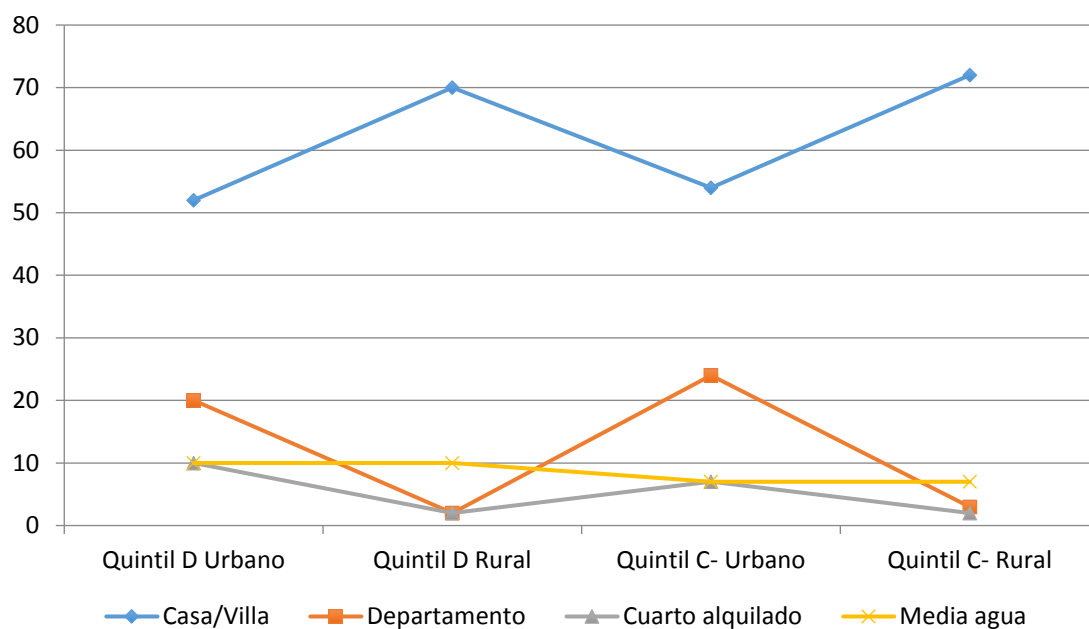
Gráfico 31  
**Tipo de vivienda por quintiles (Comparativo país - zona 6)**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

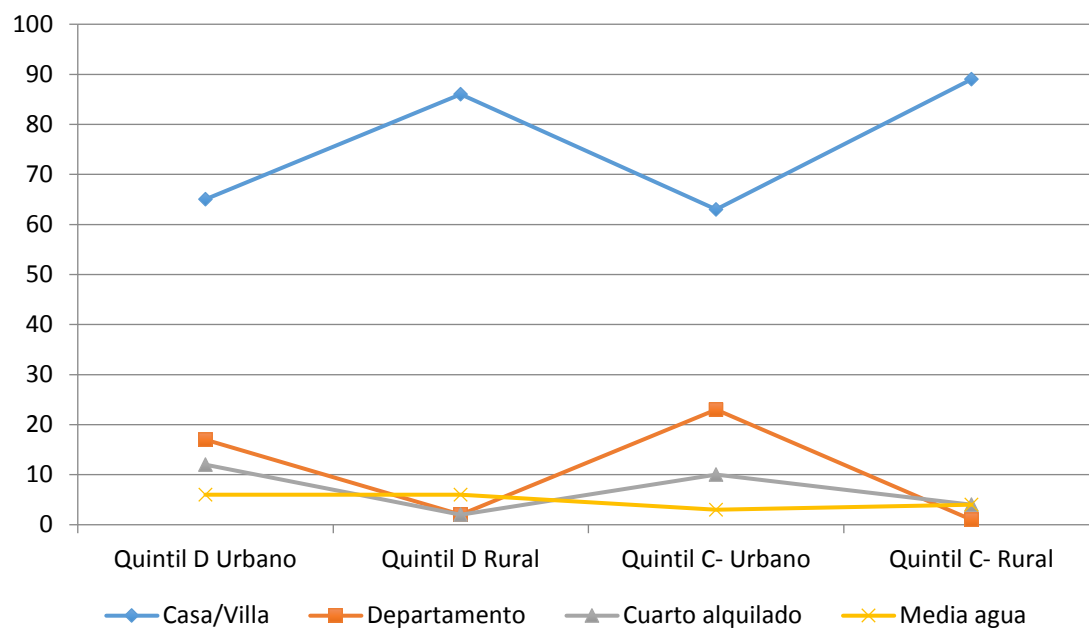
Gráfico 32  
**Quintiles D y C<sup>(-)</sup>: tipo de vivienda (Otras provincias)**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

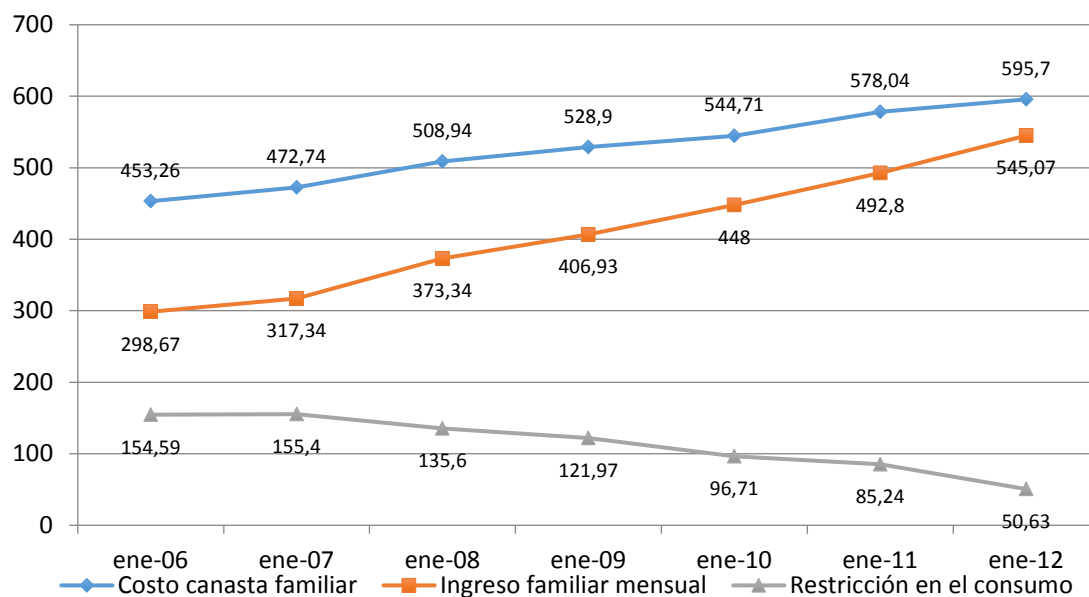
Gráfico 33  
**Quintiles D y C<sup>(\*)</sup>: tipo de vivienda (zona 6)**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b

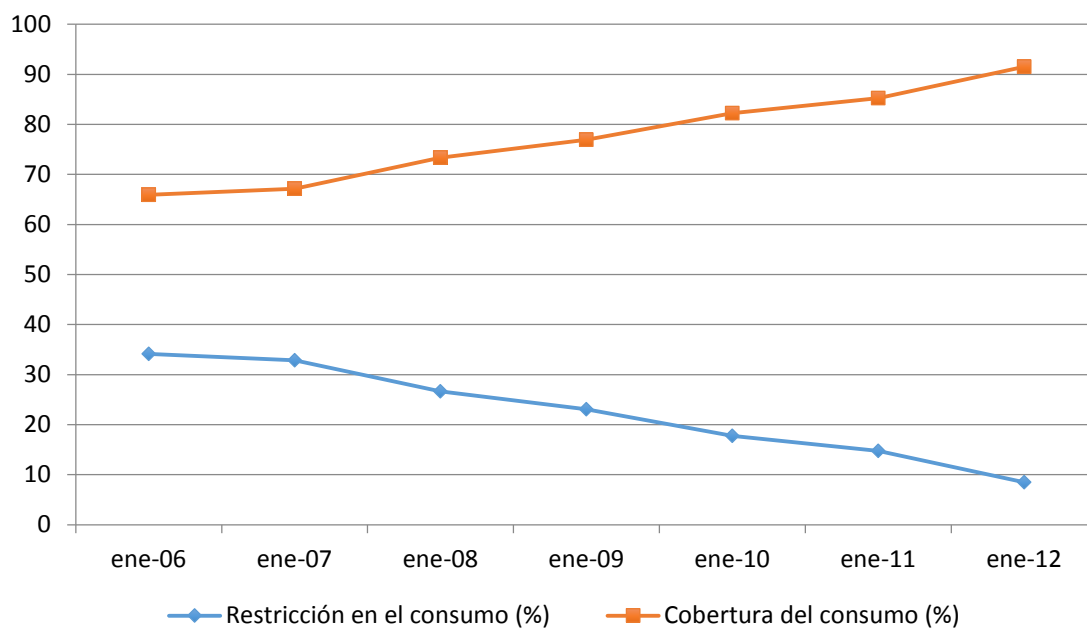
Elaboración: Propia

Gráfico 34  
**Comparativo de la evolución de canasta básica, ingreso mensual y restricción en el consumo familiar expresados en US \$ (12/2006 – 12/2012)**



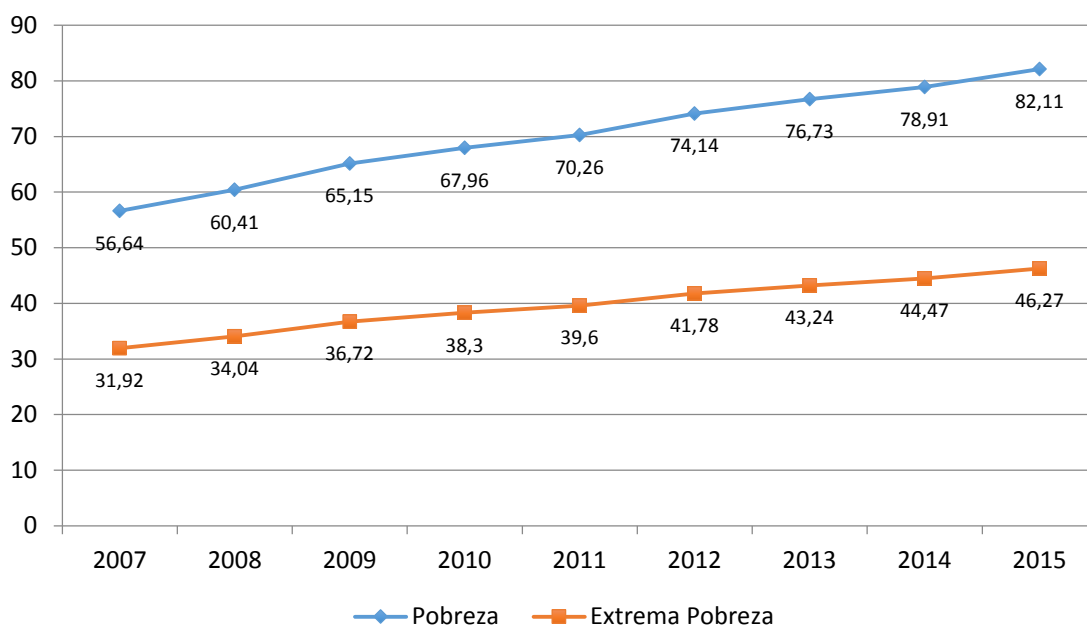
Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales (2013)

Gráfico 35  
Evolución de la restricción y la cobertura del consumo en porcentajes



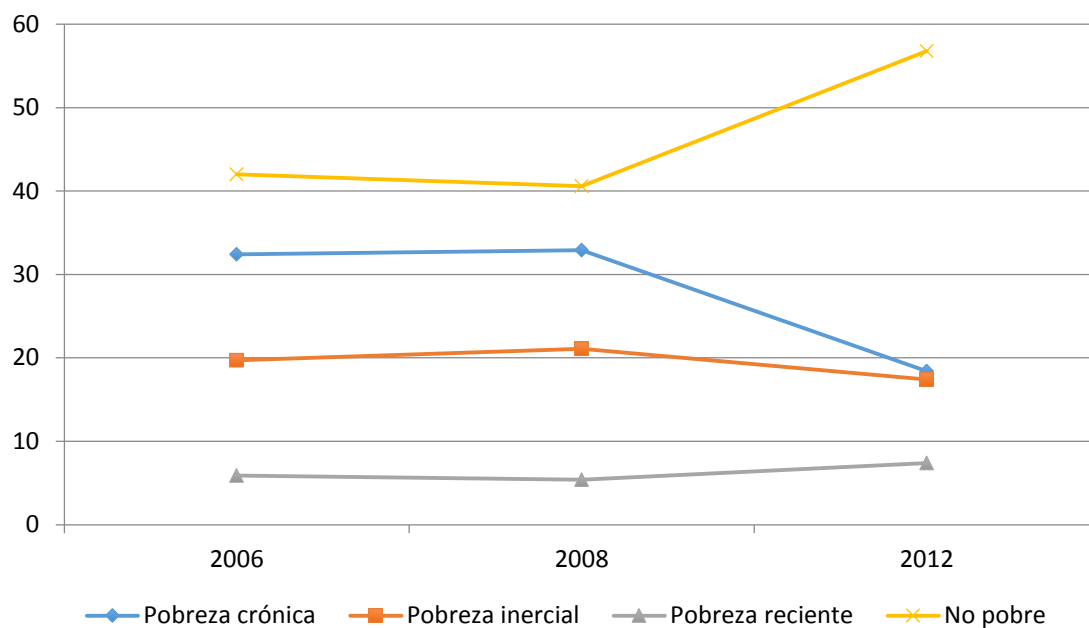
Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales (2013)

Gráfico 36  
Evolución de las líneas de pobreza y pobreza extrema en dólares americanos (2007-2015)



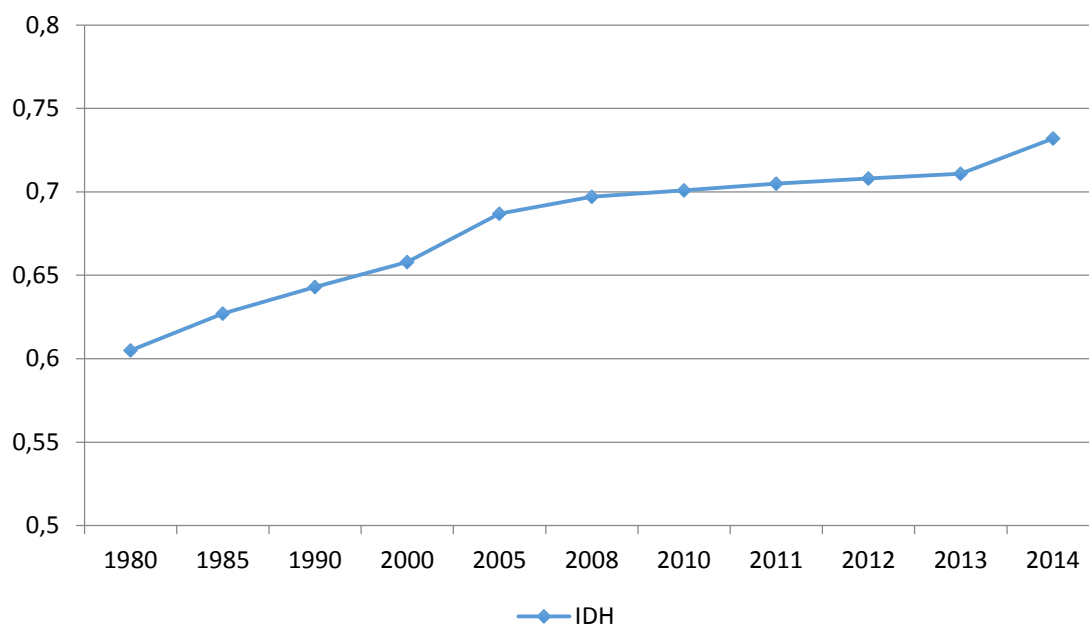
Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales (2015)

Gráfico 37  
**Evolución de la pobreza según la Tipología de Katzman (2006 – 2012)**



Fuente: Elaboración propia en base al Compendio de Resultados ECV Sexta Ronda (2015)

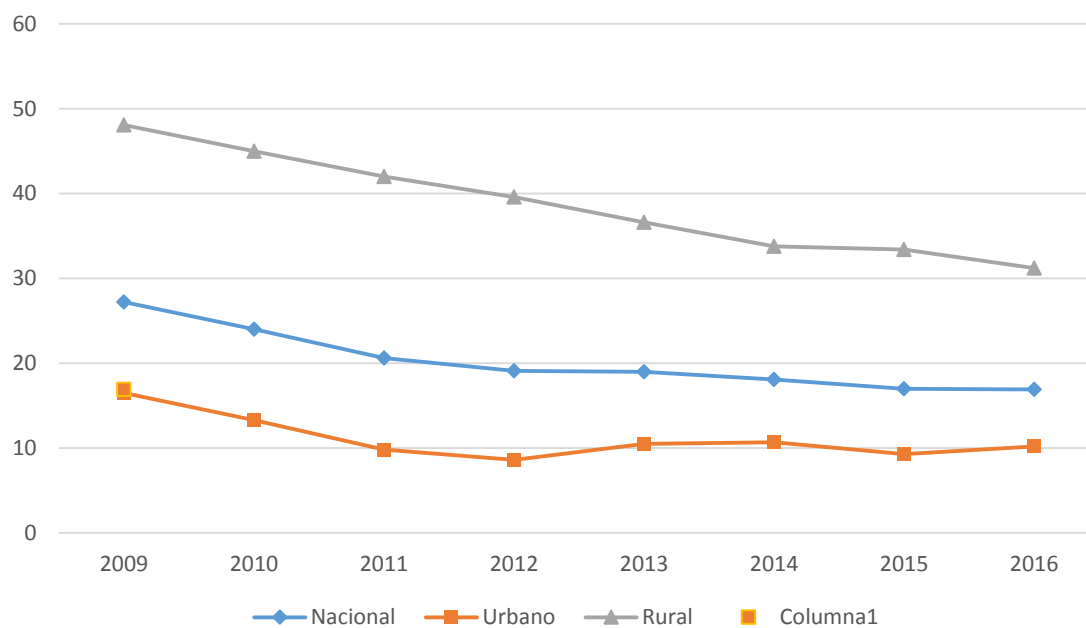
Gráfico 38  
**Ecuador: Evolución del Índice de Desarrollo Humano (1980-2014)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNUD

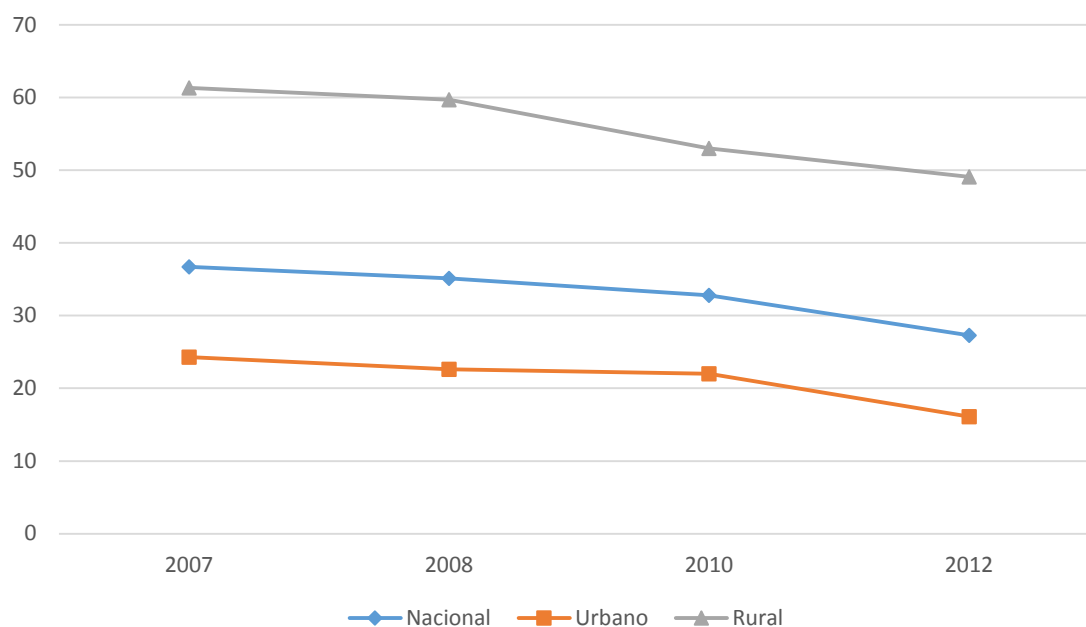


Gráfico 39  
Ecuador: Evolución del Índice de Pobreza Multidimensional (2009-2016)



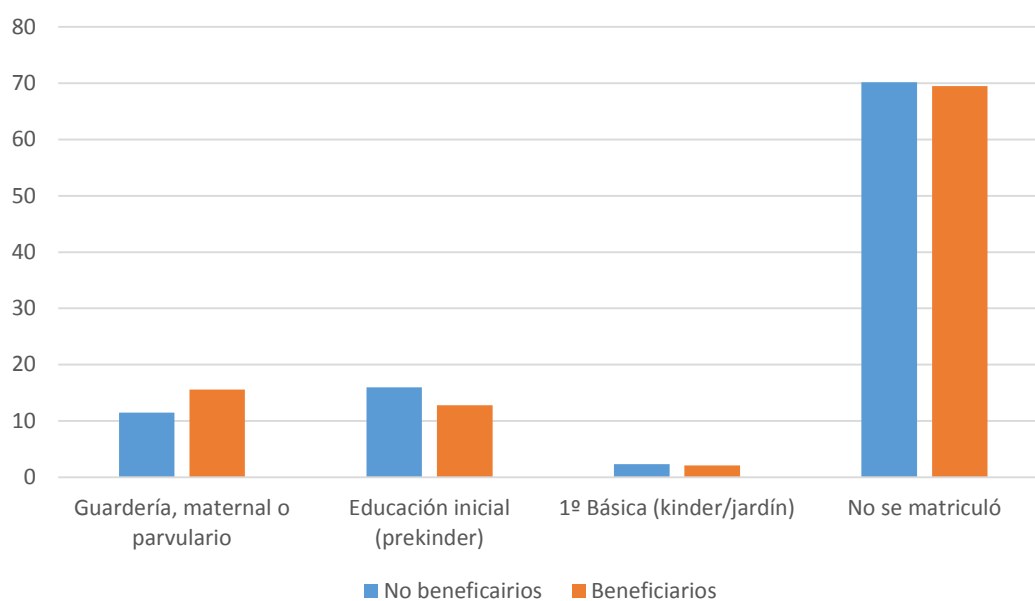
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SICES (2017)

Gráfico 40  
Evolución de la incidencia de la pobreza por ingresos (%)



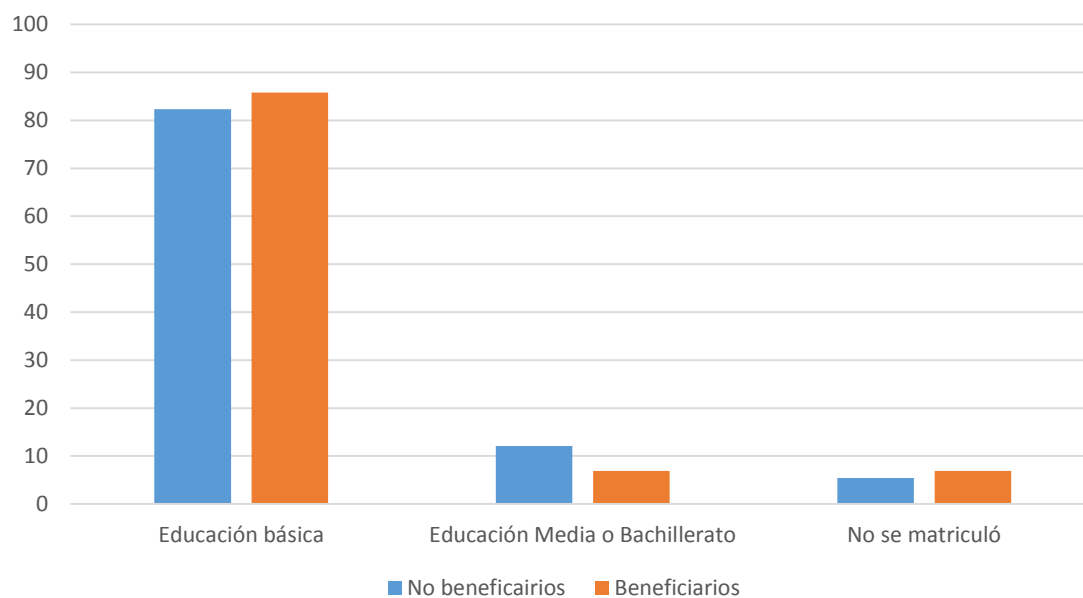
Fuente: Elaboración propia en base a los datos oficiales (SIISE - 2013)

Gráfico 41

**Beneficiarios y No beneficiarios: comparativo de matrícula en niveles preescolares**

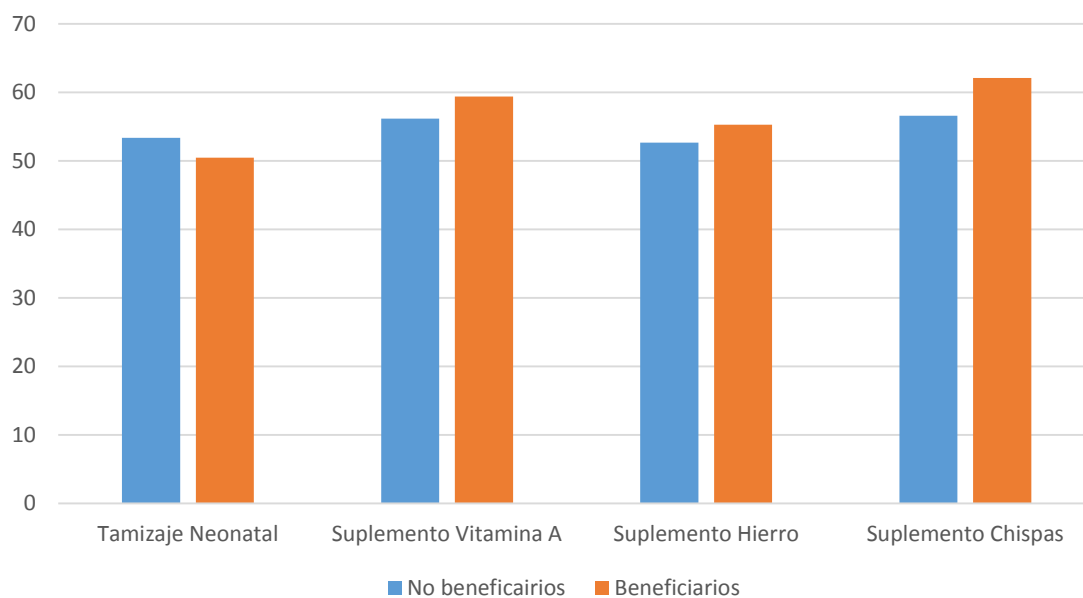
Fuente: Elaboración propia en base a la ECV 2013-2014, INEC 2015b

Gráfico 42

**Beneficiarios y No beneficiarios: comparativo de matrícula en niveles escolares**

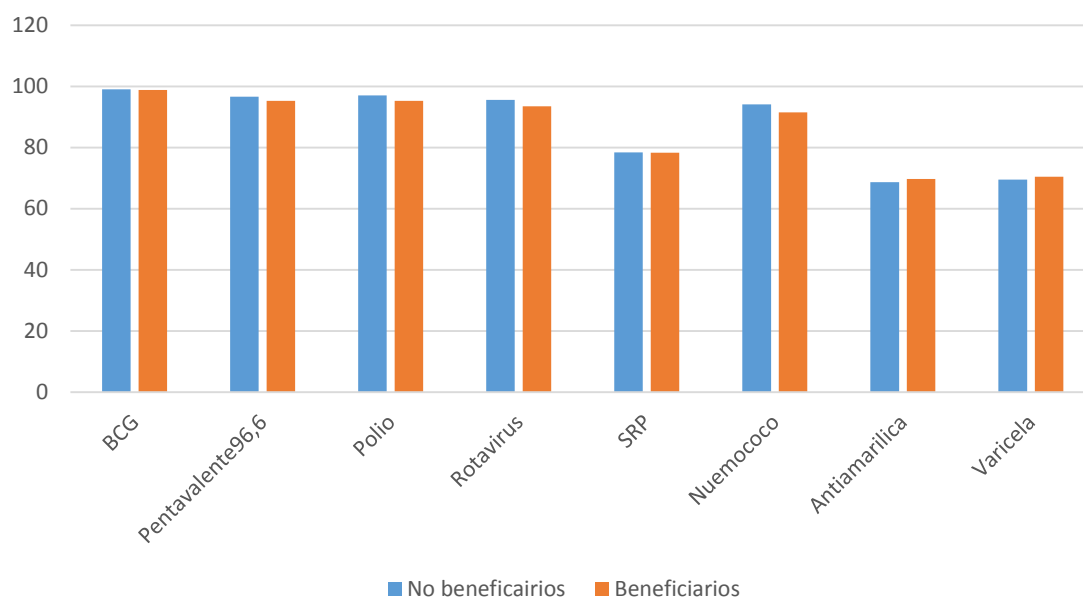
Fuente: Elaboración propia en base a la ECV 2013-2014, INEC 2015b

Gráfico 43  
Beneficiarios y No beneficiarios: comparativa salud neonatal



Fuente: Elaboración propia en base a la ECV 2013-2014, INEC 2015b

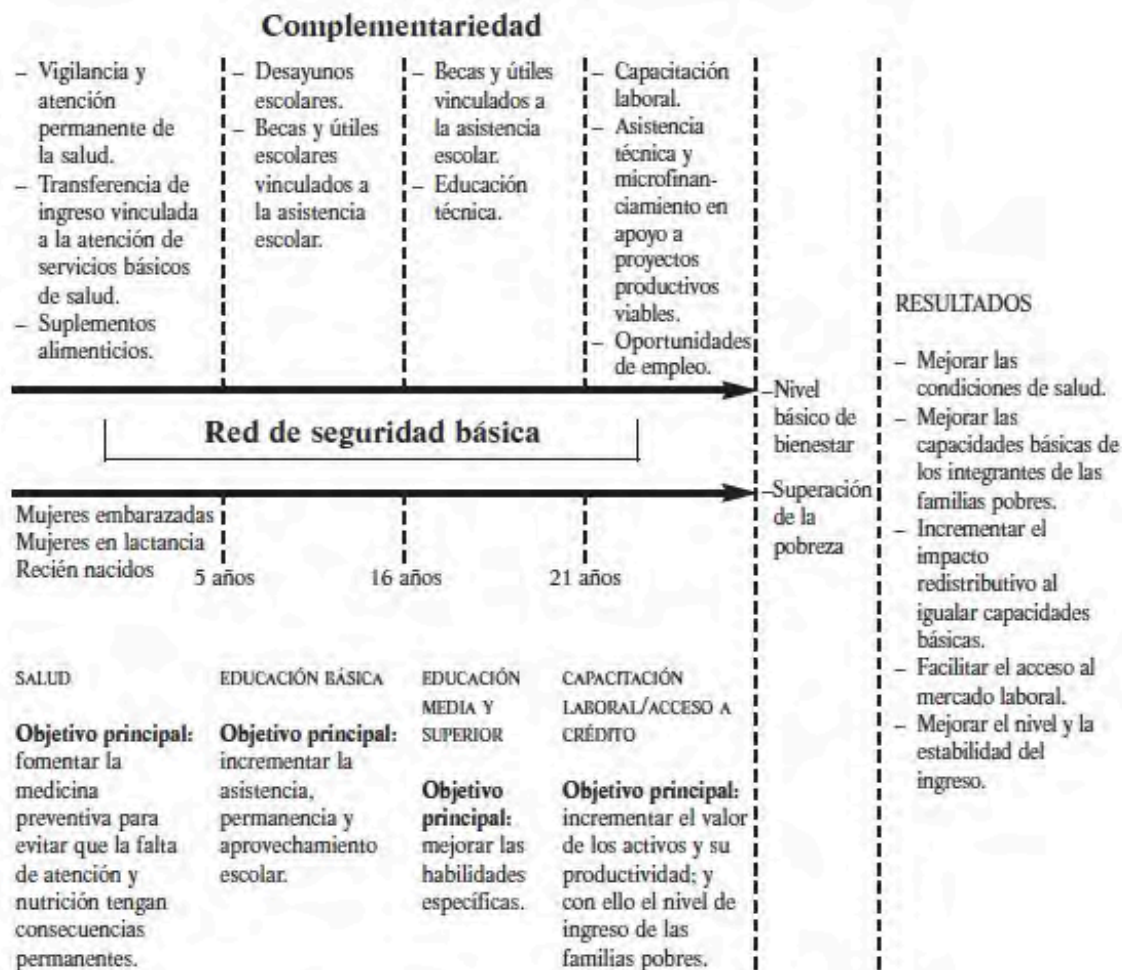
Gráfico 44  
Beneficiarios y No beneficiarios: comparativa aplicación de vacunas



Fuente: Elaboración propia en base a la ECV 2013-2014, INEC 2015b

Anexo 2. Cuadros

Cuadro 1  
México: continuidad de los esfuerzos en el ciclo de vida



Fuente: Gráfico 4.1 tomado de Levy and Rodríguez 2005, 59.

Cuadro 2  
Componentes del Programa Bolsa Familia

Componente	Población objetivo	Montos de las transferencias (mensuales)	Condicionalidades
Bono Básico	Familias viviendo en extrema pobreza.	USD 34,5 (una transferencia por hogar).	Educación: 85% de asistencia escolar. Salud: controles de vacunas para niños y niñas menores de 7 años; controles para madres lactantes entre 14 y 44 años de edad.
Bono Variable	Niños y niñas menores de 15 años viviendo en hogares pobres.	USD 15,8 mínimo, y USD 78,8 como máximo (5 transferencias por hogar).	Educación: 85% de asistencia escolar. Salud: controles de vacunas para niños y niñas menores de 7 años; controles para madres lactantes entre 14 y 44 años de edad.
Beneficio Adolescente	Jóvenes entre 16 y 17 años viviendo en hogares pobres.	USD 18,7 mínimo, USD 37,4 como máximo (2 transferencias por hogar).	Educación: 75% de asistencia escolar.
Programa de Apoyo Comprehensivo Familiar	Hogares que no logran cumplir con las condicionalidades del programa.		Después de una evaluación, la familia es monitoreada para cumplir con los requerimientos.
<i>Brasil Carinhoso</i>	Niños y niñas menores de 6 años viviendo en hogares en pobreza extrema.	Transferencias de ingresos y de suplementos alimenticios (vitamina A y hierro).	

Fuente y elaboración: Vargas 2014

Cuadro 3  
**Recuento de la inclusión de beneficiarios (1998 – 2014)**

<b>Año</b>	<b>Zona 6</b>	<b>% país</b>	<b>País</b>
1998	6.890	3,5	199.240
1999	7.432	3,7	201.834
2000	16.832	8,9	190.042
2001	5.704	8,4	67.916
2002	5.245	6,8	77.599
2003	5.344	7,4	72.721
2004	5.228	5,4	97.133
2005	6.514	7,7	84.988
2006	6.163	7,8	79.296
2007	6.311	7,6	82.863
2008	11.301	8,5	133.656
2009	11.505	7,0	166.242
2010	19.037	8,6	221.902
2011	12.083	7,0	174.419
2012	13.234	7,7	171.958
2013	11.115	8,6	129.120
2014	1.441	8,3	17.307
No informa	467	8,6	5.415
<b>Total</b>	<b>151.847</b>	<b>7,0</b>	<b>2.173.651</b>

Fuente: INEC 2015

Elaboración: Propia

Cuadro 4  
**Nivel de educación de los receptores y no receptores (en porcentajes)**

<b>VARIABLES</b>	<b>PERSONAS QUE NUNCA HAN RECIBIDO BDH</b>		<b>PERSONAS QUE ACTUALMENTE RECIBEN BDH</b>	
	Zonal 6	Nacional	Zonal 6	Nacional
	<b>Ninguno</b>	2	2	22
<b>Alfabetización</b>	0	0	3	4
<b>Educación inicial</b>	0	0	0	0
<b>Jardín</b>	0	0	0	0
<b>Educación básica</b>	25	23	1	2
<b>Primaria</b>	25	21	<b>65</b>	<b>57</b>
<b>Educación Media</b>	12	11	1	1
<b>Secundaria</b>	17	23	8	14
<b>Post Bachillerato</b>	1	1	0	0
<b>Superior</b>	15	16	1	1
<b>Postgrado</b>	2	1	0	0

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración propia

Cuadro 5  
**Nivel de educación de las madres beneficiarias (en porcentajes)**

VARIABLES	Zona 6	Nacional
Ninguno	8	8
Alfabetización	3	3
Educación inicial	0	0
Jardín	0	0
Educación básica	2	3
Primaria	<b>70</b>	58
Educación Media o Bachillerato	2	2
Secundaria	<b>14</b>	24
Post Bachillerato / Sup. No Universitario	0	0
Superior	1	2
Postgrado	0	0

Fuente: INEC 2015b

Elaboración: Propia

Cuadro 6

**Zona 6: salud reproductiva de las beneficiarias del BDH (en porcentajes)**

PREGUNTA	VARIABLES	PERSONAS QUE NUNCA HAN RECIBIDO BDH		PERSONAS QUE RECIBEN BDH	
		Zonal 6	Nacional	Zonal 6	Nacional
Se ha hecho alguna vez el examen de PAPANICOLAOU	Si	38	45	60	72
	No	62	55	40	28
Se ha hecho examen para detectar el VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO	Si	6	9	5	7
	No	94	91	95	93
Se ha hecho examen de MAMOGRAFÍA	Si	10	11	12	11
	No	90	89	88	89
Ha asistido al médico para control GINECOLÓGICO	Si	49	59	59	73
	No	51	41	41	27
Conoce de algún método de planificación familiar	Si	85	89	86	92
	No	15	11	14	8
Utiliza algún método de planificación familiar	Si	39	43	68	76
	No	61	57	32	24

Elaboración propia en base a la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC

Cuadro 7

**Hábitos de los no receptores y de las madres receptoras (en porcentajes)**

PREGUNTA		MADRES QUE ACTUALMENTE RECIBEN BDH		PERSONAS QUE NUNCA HAN RECIBIDO BDH	
		Zonal 6	Nacional	Zonal 6	Nacional
Realizó deporte - En la vivienda	Si	4	10	51	49
	No	96	90	49	51
Fuma cigarrillos	Si	0	1	11	10
	No	100	99	89	90
La semana pasada consumió cerveza	Si	2	5	9	14
	No	98	95	91	86
El mes pasado consumió bebidas alcohólicas	Si	2	1	8	7
	No	98	99	92	93
Tiene teléfono celular activado	Si	46	57	64	71
	No	54	43	36	29
Usó la semana pasada INTERNET	Si	6	6	50	47
	No	94	94	50	53
Utiliza - Computadora / Laptop	Si	12	10	61	57
	No	88	90	39	43
Utiliza Tablet / Ipad	Si	0	1	11	14
	No	100	99	89	86
Utiliza Teléfonos inteligentes	Si	2	6	20	28
	No	98	94	80	72
Participa en los quehaceres del hogar	Si	100	99	88	82
	No	0	1	12	18
Ahorro agua - Cerrar la llave mientras se cepilla los dientes	Si	74	49	89	79
	No	10	10	6	7
	*	16	40	5	14
Ahorro agua - Ducharse en menos de diez minutos	Si	31	17	48	34
	No	28	20	38	41
	*	41	63	14	24
Ahorro agua - Cerrar la llave mientras enjabona los platos	Si	64	47	66	53
	No	16	10	11	8
	*	20	43	23	39
Ahorro luz - Apaga los focos al salir de la habitación	Si	93	93	94	94
	No	3	4	4	5
	*	4	2	1	1
Ahorro luz - Desconecta aparatos eléctricos antes de dormir	Si	61	76	61	70
	No	32	21	37	29
	*	6	3	2	1

Fuente: INEC 2015b

Elaboración: Propia

\* No aplica



Cuadro 8  
**Quintiles D y C<sup>(-)</sup>: servicios básicos (en porcentajes)**

		Zonal 6				Otras provincias			
		D		C-		D		C-	
		Urba no	Rur al	Urb ano	Rur al	Urb ano	Rur al	Urba no	Rur al
Tipo de servicio higiénico	Inodoro y alcantarillado	88	24	86	33	66	15	67	17
	Inodoro y pozo séptico	7	42	11	44	22	37	23	45
	Inodoro y pozo ciego	0	6	1	6	5	19	4	16
	Letrina	0	1	0	1	2	8	2	7
	No tiene	4	27	1	16	5	21	4	15
De dónde se obtiene el agua	Red pública	94	57	96	64	89	38	89	40
	Otra fuente por tubería	3	26	3	25	3	25	3	20
	Carro repartidor / triciclo	0	0	0	0	3	4	4	4
	Pozo	0	4	0	3	3	18	3	22
	Río vertiente o acequia	0	9	0	5	0	10	0	10
	Otro, cual	3	4	0	2	2	5	1	3
Tratamiento que se da al agua	Ninguno, tal como la obtienen	70	73	71	66	29	53	24	45
	La hierven	22	24	21	28	42	35	45	36
	Le ponen cloro	1	1	1	1	5	5	4	6
	La filtran	0	0	0	0	1	0	0	0
	Compran agua purificada	7	2	6	5	24	7	27	12
Dispone de ducha	Si	93	59	96	74	84	55	90	65
	No	7	41	4	26	16	45	10	35
Tipo de alumbrado	Empresa eléctrica pública	100	92	99	97	99	93	100	96
	Planta eléctrica privada	0	0	0	0	0	0	0	0
	Paneles solares	0	2	1	1	0	0	0	0
	Vela, candil, mechero, gas	0	5	1	2	1	5	0	3
	Ninguno	0	1	0	0	0	1	0	1
Telefonía convencional	Si	49	25	51	37	25	9	31	12
	No	51	75	49	63	75	91	69	88
Servicio de Internet	Si	18	7	28	13	10	2	16	4
	No	82	93	72	87	90	98	84	96
TV por cable	Si	30	8	23	13	15	6	22	11
	No	70	92	77	87	85	94	78	89
Eliminación de basura	Servicio Municipal	95	59	98	67	97	36	97	47
	La botan a la calle, quebrada	1	8	1	5	1	10	0	6
	La queman	4	30	1	25	2	48	2	41
	La entierran	0	3	0	3	0	5	0	4
	La botan al río, acequia, canal	0	1	0	0	0	1	0	1
	Otro, cuál	0	0	0	0	0	0	0	1

Fuente: INEC 2015b

Elaboración: Propia

**Cuadro 9**  
**Quintiles D y C<sup>(-)</sup>: vivienda y servicios relacionados (zona 6 y otras provincias)**  
**(en porcentajes)**

		Zonal 6				Otras provincias			
		D		C-		D		C-	
		Urba no	Rura 1	Urba no	Rura 1	Urba no	Rura 1	Urba no	Rura 1
Tipo de vivienda	Casa/Villa	65	86	63	89	52	70	54	72
	Departamento en casa o edificio	17	2	23	1	20	2	24	3
	Cuarto en casa de inquilinato	12	2	10	4	10	2	7	2
	Mediagua	6	6	3	4	10	10	7	7
	Otro tipo	0	4	1	2	8	16	8	16
Tenencia de la Vivienda	Arrendada	29	4	35	8	22	3	25	5
	Propia	54	73	46	73	54	75	55	73
	Otro	17	23	19	19	24	22	20	22
Forma de posesión de la vivienda	Escritura, Título de Propiedad Registrado	86	61	85	64	58	54	59	49
	En Trámite, Promesa compra-vta, Posesión Efectiva	13	28	12	28	24	19	23	23
	Ninguno	2	11	3	9	18	27	18	27
Acceso a veredas	Si	82	15	74	18	80	15	81	16
	No	12	40	22	44	9	16	6	12
	No aplica	6	45	5	38	11	68	13	72
Tienen acceso a parques	Si	71	19	74	22	65	14	64	16
	No	21	41	22	43	16	17	15	12
	No aplica	9	40	4	35	20	69	21	71

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014, INEC 2015b

Elaboración: Propia

Cuadro 10

**Ecuador: Índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincia**

<b>NOMBRE DE PROVINCIA</b>	<b>HOGARES NO POBRES</b>	<b>PONDERADO</b>	<b>HOGARES POBRES</b>	<b>PONDERADO</b>	<b>TOTAL</b>
AZUAY	<b>105.196</b>	361.875	<b>83.681</b>	338.073	699.948
BOLÍVAR	12.528	43.098	34.417	139.044	182.142
CAÑAR	21.120	72.654	37.265	150.549	223.203
CARCHI	20.270	69.728	23.032	93.049	162.777
COTOPAXI	29.405	101.152	75.365	304.474	405.626
CHIMBORAZO	44.085	151.654	74.667	301.653	453.307
EL ORO	66.820	229.862	89.895	363.174	593.036
ESMERALDAS	33.426	114.986	102.734	415.046	530.032
GUAYAS	435.497	1.498.111	520.733	2.103.761	3.601.872
IMBABURA	52.664	181.164	53.030	214.241	395.405
LOJA	49.130	169.006	67.778	273.824	442.830
LOS RÍOS	46.126	158.673	151.973	613.969	772.642
MANABÍ	91.445	314.571	258.386	1.043.879	1.358.450
MORONA SANTIAGO	10.268	35.321	27.028	109.194	144.515
NAPO	6.327	21.766	19.817	80.061	101.827
PASTAZA	7.226	24.858	14.141	57.128	81.986
PICHINCHA	<b>494.903</b>	1.702.467	<b>211.877</b>	855.983	2.558.450
TUNGURAHUA	62.576	215.262	70.674	285.524	500.786
ZAMORA CHINCHIPE	6.806	23.413	16.360	66.096	89.509
GALÁPAGOS	3.214	11.055	2.965	11.978	23.033
SUCUMBÍOS	6.465	22.239	36.995	149.459	171.698
ORELLANA	5.781	19.888	27.912	112.766	132.654
SANTO DOMINGO	27.328	94.008	67.500	272.700	366.708
SANTA ELENA	24.669	84.861	54.460	220.020	304.881
ZONAS NO DELIMITADAS	619	2.131	7.465	30.158	32.289
<b>TOTAL</b>	<b>1.660.098</b>	<b>5.723.803</b>	<b>2.126.004</b>	<b>8.605.803</b>	<b>14.329.606</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL/CELADE Redatam + SP 07/12/2015

Cuadro 11

**Ecuador: Tipología de Katzman (2006, 2008, 2012)**

		<b>AÑO 2006</b>	
		<b>Necesidades básicas</b>	
		Pobre	No pobre
Consumo	Pobre	32,4% (a)	5,9% (c)
	No pobre	19,7 (b)	42% (d)
		<b>AÑO 2008</b>	
		<b>Necesidades básicas</b>	
		Pobre	No pobre
Consumo	Pobre	32,9% (a)	5,4% (c)
	No pobre	21,1% (b)	40,6% (d)
		<b>AÑO 2012</b>	
		<b>Necesidades básicas</b>	
		Pobre	No pobre
Consumo	Pobre	18,4% (a)	7,4% (c)
	No pobre	17,4 (b)	56,8% (d)

Fuente: Elaboración propia en base al Compendio de Resultados ECV Sexta Ronda (2015)

Cuadro 12  
**Índice de Desarrollo Humano (IDH), América Latina, (2005-2012)**  
 Clasificación según el IDH en 2012      Valor IDH      Tasa de cambio 2005-2012

		<b>2005</b>	<b>2012</b>	
Argentina	45	0.771	0.811	5,19
Bolivia	108	0.616	0.662	4,33
Brasil	85	0.702	0.755	0,43
Colombia	40	0.679	0.720	3,80
Costa Rica	62	0.732	0.773	5,60
Ecuador	89	0.682	0.724	6,16
El Salvador	107	0.655	0.680	3,82
Guatemala	133	0.551	0.581	5,44
Honduras	120	0.582	0.632	8,59
México	61	0.745	0.775	4,03
Nicaragua	129	0.572	0.599	4,72
Panamá	59	0.746	0.780	4,56
Paraguay	111	0.641	0.669	4,37
Perú	77	0.699	0.741	6,01
República Dominicana	96	0.669	0.702	4,93
Uruguay	51	0.744	0.792	6,45
Venezuela	71	0.694	0.748	7,78
Promedio		0.683	0.719	5,29

Fuente: PNUD 2013