

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con  
mención en Negociación y Cooperación Internacional

Los Programas de Transferencias Condicionadas como paliativos de la pobreza en  
Latinoamérica. Una mirada al Ecuador. 2014-2017

Gianella Xiomara Jiménez León

Asesora: Adoración Guamán

Lectores: Ernesto Vivares y Raúl Lorente.

Quito, febrero de 2021

## Dedicatoria

*.... A mis padres Gustavo y Raquel  
ellos son el motor de mi vida,  
y hacen que todo esfuerzo tenga sentido.*

*Ya los que no tienen voz pero anhelan ser escuchados.*

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Agradecimientos</b> .....	VIII
<b>Introducción</b> .....	1
Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como paliativos de la pobreza.....	1
Presentación y justificación.....	1
Estructura .....	5
Metodología .....	6
Método de investigación .....	8
Selección de las herramientas para generar/obtener datos .....	9
Análisis documental .....	9
Entrevistas.....	9
<b>Capítulo 1</b> .....	13
Un recorrido analítico desde la Economía Política Internacional .....	13
1.1 El Enfoque de Capacidades de Amartya Sen .....	15
1.2 El concepto de Pobreza .....	16
1.3 Protección Social.....	19
1.4 Implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC).....	20
1.5 Miradas Críticas al enfoque de capacidades. ....	23
<b>Capítulo 2</b> .....	26
Programas de Transferencias Condicionadas .....	26
2.1 Crisis de la Deuda en Latinoamérica y el rol de la Banca Multilateral .....	26
2.2 El rol de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC).....	29
2.3 Características Generales de los PTC .....	31
2.4 Brasil - Bolsa Familia- el PTC emblemático de la región.....	34
2.5 Ecuador, la experiencia del PTC del Bono de Desarrollo Humano. ....	38
2.5.1 Etapa I. Bono Solidario.....	39
2.5.2 Etapa II. Bono de Desarrollo Humano .....	42
2.5.3 Etapa III: El BDH y la iniciativa de la Protección Social .....	42

2.5.3.1 Primer sub-periodo 2007-2013 .....	45
2.5.3.2 Segundo sub-periodo 2014-2017 .....	47
2.6 Balance final del BDH .....	49
<b>Capítulo 3</b> .....	54
Introducción al estudio de caso: Colta y Morona .....	54
3.1. Caracterización Socioeconómica de Colta.....	55
3.1.1 Colta- Familias Beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano.....	59
3.2 Morona - Caracterización Socioeconómica. ....	64
3.2.1 Morona- Familias Beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano.....	69
<b>Capítulo 4</b> .....	74
Conclusiones y Recomendaciones.....	74
4.1 Conclusiones .....	74
4.2 Recomendaciones.....	78
Anexos .....	79
Anexos 1. Entrevistas a (ex) Servidores Públicos vinculados con el programa del BDH. ....	79
Anexo 2.- Entrevista Académicos expertos en el Programa del Bono de Desarrollo Humano ....	87
Anexo 3.- Entrevista a Madres beneficiarias del Programa del Bono de Desarrollo Humano .....	95
Lista de referencias .....	105

## Índice de Gráficos

Grafico 1: Ecuador - Evolución de la Pobreza por Consumo .....	28
Grafico 2: Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Ecuador .....	31
Gráfico 3: Brasil - Evolución de la Pobreza y Pobreza extrema 1990-2011 .....	35
Grafico 4: Brasil – Evolución de la pobreza por regiones .....	36
Grafico 5: Tasa de Pobreza 1995-1999 .....	40
Grafico 6: Línea de Pobreza y Extrema Pobreza 2007-2017 .....	45
Grafico 7: Evolución de la Pobreza y la Extrema Pobreza 2007-2017 .....	46
Grafico 8: Evolución de Coeficiente de Gini a Nivel Nacional 2007-2017 .....	46
Grafico 9: Evolución del Número de Beneficiarios del BDH.....	48
Grafico 10: Beneficiarios del BDH (%Población Total) .....	49

## Índice de Tablas

Tabla 1: Clasificación de la entrevistas por grupos. ....	10
Tabla 2: Entrevistas a ex funcionarios de gobierno y académicos-investigadores.....	11
Tabla 3: Entrevistas a Beneficiarias del BDH .....	12
Tabla 4: Los Programas de Transferencias Condicionas en Latinoamérica.....	32
Tabla 5: Evolución de los criterios de ingresos para los beneficiarios del Bolsa Familia .....	37
Tabla 6: Etapas del Bono de Desarrollo Humano.....	39
Tabla 7: Etapas en la identificación de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano .....	44
Tabla 8: Número de hogares beneficiados del BDH en Colta .....	59
Tabla 9: Número de hogares beneficiados del BDH en Morona .....	70

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Gianella Xiomara Jiménez León, autora de la tesis titulada “Los Programas de Transferencias Condicionadas como paliativos de la pobreza en Latinoamérica. Una mirada al Ecuador. 2014-2017” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2021.



---

Gianella Xiomara Jiménez León

## **Resumen**

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) surgen con fuerza en América Latina nacen a raíz de los años 80, con la crisis de la deuda y el aumento de la pobreza en la región donde la intervención del Estado generaría redes de protección para los más vulnerables que les ayudaría a salir de la pobreza. Desde ese entonces, fueron concebidos con el fin de ser transitorios y condicionados a determinadas familias para que los utilicen en áreas de salud y educación; sin embargo, los PTC focalizados se volvieron la respuesta del neoliberalismo a la extrema pobreza volviéndose permanentes. Por lo tanto, se ha producido alrededor de la literatura distintas perspectivas, para algunos expertos constituye una especie de asistencialismo mientras que, para otros, son políticas de protección social encaminadas a mejorar las capacidades humanas y elevar los niveles de Protección Social. En la presente investigación se incluyen detalles sobre el PTC de Brasil Bolsa Familia, y el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador con un estudio de caso en los cantones de Colta y Macas, la investigación se realizó a través de una metodología cualitativa- interpretativa, y los métodos de investigación utilizados fueron las entrevistas semi-estructuradas en territorio y el análisis documental.

**Palabras clave:** Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), Asistencialismo, Capacidades Humanas, Pobreza, Protección Social

## **Agradecimientos**

Agradezco a FLACSO y específicamente al Departamento de Estudios Internacionales por la calidad del programa, el más alto profesionalismo de sus docentes, el apoyo brindado en todo momento a sus estudiantes a nivel académico y la disposición para hacer ciencia crítica.

A mi querida asesora de tesis Adoración Guamán por brindarnos confianza, autonomía, y compartir siempre con nosotros sus estudiantes herramientas para realizar investigaciones críticas que aporten a nuevas formas de entender el paradigma del Desarrollo, los Derechos Humanos, el sistema Capitalista y las Relaciones Internacionales en un mundo cada vez más globalizado y caotizado por los grandes poderes económicos.

Finalmente, puedo asegurar que transitar por las aulas de FLACSO ha sido una de las experiencias más gratificantes y honoríficas a nivel académico; por lo tanto, siempre estaré agradecida por la confianza depositada como becaria del departamento de RRII, y les aseguro que llevaré con orgullo el nombre de la institución y retribuiré lo aprendido a la sociedad.

## **Introducción**

### **Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como paliativos de la pobreza**

*“Sueñan las pulgas con comprarse un perro y  
sueñan los nadies con salir de pobres,  
que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte,  
que llueva a cántaros la buena suerte;  
pero la buena suerte no llueve ayer,  
ni hoy, ni mañana, ni nunca (...)”*

Los nadies: Eduardo Galeano.

### **Presentación y justificación**

La investigación es de interés académico por ser los PTC uno de los principales instrumentos de la política social para el combate a la pobreza difundidos ampliamente en América Latina y aplicados en 17 de 20 países entre 1995 y 2010 (Fiszbein y Schady 2009). Varios PTC se han desarrollado en la región los pioneros fueron Bolsa Escola en Brasil y Oportunidades en México, posteriormente surgieron Puntos en Chile, Jefes y Jefas de familia en Argentina, Bono Juancito Pinto en Bolivia, y Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. En este sentido, la pregunta de investigación se ha formulado de la siguiente forma ¿Por qué los Programas de Transferencia Condicionadas tuvieron un auge en la región de Latinoamérica para combatir la pobreza?

Además, se apoya en dos preguntas subsidiarias, la primera orientada a comprender cómo fueron concebidos y diseñados los PTC más importantes en la región: el de Bolsa Familia en Brasil, y el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador. Y la segunda, alineada a comprender mediante un estudio de caso como en Ecuador fue cambiando la situación social de los beneficiarios del BDH en los cantones de Colta y Morona en la medida en que recibían las transferencias monetarias del programa.

En la investigación es importante enfatizar el discurso liberalizador abanderado por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual fomentó en la región la liberalización comercial y la aplicación del Consenso de Washington implantando así la era de la liberalización económica bajo la promesa de que esta traería “libertad, crecimiento y

bienestar”. En teoría se debía aplicar un modelo dinámico de crecimiento fomentado por las exportaciones, por la inversión extranjera directa, por la privatización de empresas públicas y por la apertura de los mercados globales lo cual fomentaría el anhelado crecimiento económico.

El modelo liberal desencadenó la crisis de la deuda, una de las mayores crisis de la historia de la región, donde las economías más empobrecidas ingresaron a un mercado global injusto bajo el poder y control de los países desarrollados. En un inicio, las materias primas exportadas por la región competían con productos subsidiados del norte, además, experimentaron la caída internacional de los precios de los productos con un forzoso deterioro de los términos de intercambio, para luego terminar compitiendo entre los países del sur global.

Los intereses de las instituciones de Bretton Woods sumergieron a la región en una serie de préstamos condicionados que aumentaron la pobreza y la desigualdad de forma galopante con una deuda impagable que desencadenó un estallido social y convirtió a los 80 y 90 en el periodo de mayor aumento de la pobreza, el desempleo, y la desigualdad.

La denominada promesa de “crecimiento, libertad y bienestar” efectivamente llegó, pero solo para los países del norte que se beneficiaron de los subsidios, del deterioro de los términos de intercambio, y para la banca multilateral la cual aumentó el monto de la deuda y los intereses los cuales se volvieron impagables para los países de Latinoamérica. Sin embargo, las instituciones de Bretton Woods con el ánimo de acallar la protesta social propusieron entonces una nueva estrategia social, el denominado ajuste con rostro humano orientando a la creación de políticas de “erradicación de la pobreza” mediante los denominados Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) dirigidos hacia los más pobres.

En este sentido, para recibir un préstamo proveniente de la banca multilateral el país receptor debía implementar un PTC donde el BM y el FMI acompañarían con una transferencia técnica y donde al mismo tiempo ejercían una coerción moderada para de esta forma influir en los países con políticas sociales acorde a sus intereses y valores (Rivera 2013). La idea subyacente es que los PTC llegaron para quedarse y constituirse en un paliativo a la pobreza (Cohen y Franco 2006) y el mejor indicador es que siguen vigentes desde hace más de dos

décadas después de su primera aparición en 1995 con los programas pilotos de Escola en Brasil y Oportunidades en México.

Bajo la visión conceptual de Desarrollo del premio nobel Amartya Sen el Programa de Naciones Unidas (PNUD) publicó el primer Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 1990 adoptándolo en gran medida al “enfoque de capacidades” que se instauró en las políticas sociales de Latinoamérica. En Ecuador por ejemplo el diseño de los PTC en una fase temprana tuvo un carácter eminentemente asistencial, en una siguiente etapa y bajo la visión del BM y el FMI fueron creados para amortiguar el impacto social sobre los pobres y fomentar capacidades donde se establecían las condicionalidades en educación y salud (Ponce et al 2011), y en un tercera etapa existió la intención de concebirse como un programa amplio de Protección Social que permitiese aumentar las capacidades de los más pobres.

Los PTC desde su creación y hasta la actualidad han actuado como instrumentos de la política social orientados a calmar, aliviar, atenuar, apaciguar y reducir la vulnerabilidad de las personas en condiciones de pobreza. En este sentido, se han desarrollado tres grandes paradigmas o visiones, la primera los concibe como programas asistencialistas de carácter improvisado y clientelar, esta perspectiva es abordada por Bustelo (2000), la segunda visión, los defiende como políticas sociales de Protección Social con alta participación del Estado como promotor de la desaparición de la pobreza, esta visión se encuentra en el PNUD (1991). Y la tercera, gira en torno a una posición crítica que atribuye a los PTC la responsabilidad de actuar como nuevos dispositivos de dominación sobre los más pobres Álvarez Leguizamón (2006).

En este contexto, la pobreza ha sido ampliamente definida desde la Economía, la Política, la Filosofía, la Sociología, la Antropología y demás ramas de las Ciencias Sociales, y si hay algo en lo que coinciden estas disciplinas es que la pobreza es excluyente una forma de caracterización entre los "pobres" y los "no pobres" con sus estigmas y privaciones. Por ende, es vista como un problema no solo de Estados, lo es también de orden global y social, un problema de desarrollo que aleja y excluye a un segmento de las personas de las condiciones mínimas y necesarias para su subsistencia, para el desarrollo de sus capacidades y el goce efectivo de sus derechos.

Cuando se ha intentado conceptualizarla, Erick Hobsbawm (1968) señaló “la pobreza ciertamente, siempre se define de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presenta” (Citado en Sen 1992,35). En este sentido, Piketty afirma “la desigualdad nada tiene que ver con una imperfección del mercado, muy por el contrario, mientras más "perfecto" sea el mercado del capital, más posibilidades existe que se cumpla la desigualdad” (Piketty 2014, 43). De esta forma, a los que nacen en la pobreza les resulta tan difícil huir de ella, esto es a lo que los economistas se refieren con el término de la “trampa de la pobreza” donde el pobre irrumpe “en un sistema que se dice; libre, democrático y donde resulta que no hablamos de algo, sino de alguien, el pobre” (Dussel 1985, 53). Siguiendo a Joseph Stiglitz las desigualdades en los ingresos y el nivel de estudios de los padres se traducen directamente en desigualdad de oportunidades para la educación de los hijos, incluso la desigualdad de oportunidades empieza antes de la escolarización, en las condiciones que tienen que afrontar los pobres inmediatamente antes y después del nacimiento, en diferencias en la alimentación, cuidados y en la exposición a agentes contaminantes medioambientales que pueden tener efectos en el ser humano para toda la vida (Stiglitz 2016).

Al respecto, los pobres tienen algunas características que han sido identificadas a lo largo de varios estudios; por lo general, los miembros del hogar son más numerosos, no poseen adultos remunerados, no poseen un ingreso por jubilación, el jefe de hogar y su cónyuge tienen pocos años de escolaridad, y no tienen acceso a crédito (Ponce y Vera 2009, Piketty 2014, Stiglitz 2016). Además, los pobres “no poseen activos productivos y presentan una baja acumulación de capital humano a ello se suma la dificultad de acceder a los mercados de trabajo, seguro social y tierras” (Calero y Molina 2007,102).

En suma, a lo largo del desarrollo la investigación se pretende comprender y rastrear la evolución de la política social en el país, el alcance, y las limitaciones que un PTC como el Bono de Desarrollo Humano enfrenta para generar capacidades y potencialmente sacar a las personas de la situación de pobreza y vulnerabilidad. Así también, se plantea un estudio de caso utilizando el programa del BDH a poblaciones en condiciones de pobreza en los cantones de Colta y Macas pertenecientes a la provincia de Chimborazo y Morona Santiago respectivamente. La investigación pretende incorporar el entender local de los beneficiarios de estos PTC hacia un nivel nacional y regional con un enfoque denominado “de abajo hacia arriba” para develar el entendimiento de los beneficiarios, su alcance en la inclusión social y los retos del BDH y la Protección Social.

## **Estructura**

La investigación titulada “Los Programas de Transferencias Condicionadas como paliativos de la pobreza en Latinoamérica: Una mirada al Ecuador 2014-2017 ” en un primer momento construyó un marco teórico que permite responder a la pregunta de investigación desde la Economía Política Internacional (EPI) y utiliza la Economía Política del Desarrollo (EPD) bajo la Escuela Alternativa al Desarrollo de Amartya Sen la cual tiene el potencial de explicar la aplicación de los PTC en la región bajo organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El problema de esta investigación nos traslada a los años 80 de la crisis deuda en la región y del aumento de la pobreza que desencadena en el auge de los PTC en América Latina, en ese contexto surgen para intentar reducir o aliviar la pobreza y a la vez intentar detener la transmisión intergeneracional mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más pobres y vulnerables.

En un siguiente capítulo se aborda la crisis de la deuda en Latinoamérica y el rol de la Banca Multilateral, así como el rol que cumplen los Programas de Transferencias Sociales en el alivio a la pobreza, se revisa el programa de Bolsa Familia en Brasil por ser uno de los primeros implementados en la región y considerado uno de las más importantes y exitosos el cual ha sido abanderado por los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Después, se realizó un recorrido por las etapas del BDH en Ecuador en particular por ser el lugar donde se llevará el trabajo de campo.

Asimismo, se analiza el BDH desde sus inicios cuando ampliamente todos los sectores académicos y políticos lo caracterizaban como un proyecto asistencial hasta la etapa (2007-2014) con la iniciativa de darle un giro hacia un verdadero mecanismo de Protección Social. Este capítulo empírico se compone de investigación documental así como de un trabajo de campo compuesto por entrevistas semi-estructuradas, las cuales fueron dirigidas a tres grupos, el primero orientado hacia los actores gubernamentales que lideraron y conocen a fondo el programa del BDH, el segundo grupo, se alineó a entrevistar a investigadores-académicos especialistas en el tema que han trabajado y publicado varias investigaciones sobre los PTC y el BDH, se realizaron en total ocho entrevistas. El capítulo II incorpora la triangulación de datos con la información documental y con la técnica de la entrevista.

El capítulo III desarrolla el estudio de caso en los cantones de Colta y Macas e incorpora las entrevistas al tercer grupo; es decir, a las madres beneficiarias del BDH con el propósito de

documentar la percepción del programa y cómo fue cambiando la situación social del hogar en la medida que recibían las transferencias monetarias, conocer sus realidades desde un enfoque que se teje desde lo local hacia lo nacional y regional. Un estudio de caso como este adquiere relevancia al hacerse en territorios deprimidos de la sierra y amazonia ecuatoriana, territorios con altas tasas de pobreza los cuales han estado fuera de los estudios tradicionales donde por lo general se han analizado a las grandes urbes, y se ha excluido, ignorado, o despreocupado de otros sitios que son generalmente los más pobres, los rurales, los más pequeños o alejados. El capítulo III utiliza la investigación documental la cual permite sentar una comprensión teórica apropiada junto con el trabajo de campo el cual se realizó con un total de 16 entrevistas a mujeres beneficiarias del programa BHD.

Finalmente, el capítulo IV está abocado a sistematizar las principales conclusiones y recomendaciones de la investigación, intenta presentar de forma sistematizada los hallazgos y retos para la comunidad académica que está en búsqueda de comprender los fenómenos sociales y globales. Por tanto, pretende ser un insumo para los hacedores de políticas públicas en su rol de generar políticas sociales para la erradicación de la pobreza.

### **Metodología**

La investigación utiliza la técnica del análisis documental la cual tiene el potencial de analizar y reflexionar sobre la evidencia que fue producida alrededor de la temática investigada, y esta técnica será transversal a todos los capítulos de la investigación (Burnham et al 2008).

Asimismo, en el capítulo III se utilizó la técnica del estudio de caso la cual se realizó en los cantones de Colta y Macas escogidos en base a criterios regionales, contextuales y a las características económicas.

La investigación parte de una epistemología interpretativista de carácter cualitativo-interpretativo; en este sentido, al tener como objetivo comprender el fenómeno más allá de explicarlo, Lamonth (2015) indica que no se parte de un conjunto de datos ni de una hipótesis comprobable. Los investigadores interpretativos recurren al lenguaje, a la comprensión del fenómeno, son estudios con propósito que contribuyen al entender del mundo externo y a tener evidencia relevante para proporcionar respuestas a sus preguntas.

En los estudios de caso se sugiere hacer dos preguntas intuitivas pero de gran relevancia “¿qué espera aprender del estudio de caso?, y ¿por qué seleccionó su (s) caso (s)?”

(Lamonth2015, 120). Por consiguiente, de este estudio de caso se espera comprender y documentar como en Ecuador fue cambiando la situación social de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano en los cantones de Colta y Macas en la medida que recibían las transferencias monetarias del programa. Los cantones elegidos para el estudio de caso, al ser territorios con alta población indígena y altos niveles de pobreza representan sitios con realidades donde los estudios son escasos y es precisamente esa la contribución que se pretende hacer y ampliar desde esta investigación.

La metodología al ser de carácter cualitativa se enfoca en interpretar los datos provenientes de documentos académicos tales como libros, papers, revistas indexadas así como información recolectada mediante la técnica de la entrevista. Para la interpretación de los datos se utilizó el análisis de contenido el cual es un método valioso para describir sistemáticamente el significado de material cualitativo, organizar, gestionar y reagrupar el material de la investigación, después se procede junto con la pregunta de investigación a construir el marco de codificación y la interpretación de los hallazgos (Schreier, 2012).

**Figura 1: Territorio del estudio de caso: Colta**



Fuente: Google Earth

**Figura 2: Territorio del estudio de caso: Macas**



Fuente: Google Earth

### **Método de investigación**

En la investigación el estudio de caso permite un examen intensivo de secuencias históricas particulares y al hacerlo “contribuye al proceso de desarrollo de la teoría ayudando a aclarar su significado” (Levy 2002, 130). Adicionalmente, y con el fin de complementar la investigación se utilizó estadística oficial por parte de las Oficinas Estadísticas, Ministerios de Estado, Organismos Internacionales y otras fuentes que permitan complementar y reforzar la investigación.

El objetivo que se plantea la investigación con el estudio de caso es un trabajo de campo que recoja los significados y experiencias del programa para sus destinatarios (entrevistados) ilustrando aspectos como el proceso de cobro, el destino de los fondos, las contraprestaciones, la percepción del programa, la existencia o no de redes clientelares y conocer de primera fuente el contexto familiar de los beneficiarios. Así como también triangular los datos con las percepciones de los actores estatales, académicos que permitan tener una visión de conjunto de los PTC.

## **Selección de las herramientas para generar/obtener datos**

### **Análisis documental**

El análisis documental es transversal a todos los capítulos de la investigación, por tener el potencial de analizar la evidencia producida alrededor de la temática investigada (Burnham et al 2008). Se utilizará la recolección de información primaria y secundaria mediante fuentes escritas tales como libros, revistas académicas, documentos de trabajo oficiales donde los criterios para evaluar la calidad de los artículos son “la autenticidad, credibilidad, representatividad” (Bryman 2012, 562). La investigación incluye una revisión minuciosa de documentos públicos, decretos de creación del BDH y del programa de protección social, archivos institucionales, entre otros documentos.

### **Entrevistas**

La técnica de la entrevista como herramienta para obtener datos proporciona un recurso rico y de "fuentes vivas" para el análisis cualitativo y de esta forma proporciona nuevos conocimientos (Lamonth 2015). Para realizar el contacto con los entrevistados se utilizó la técnica del 'snowball' o 'bola de nieve' que permite vincularnos a través de contactos con personas que puedan facilitar su acceso a las mismas (Burnham et al, 2008). Las entrevistas a realizarse serán de carácter semiestructuradas y están clasificadas de la siguiente manera: entrevistas a los actores estatales (funcionarios o ex funcionarios del sector público con amplia experiencia en la aplicación de los PTC, y en la implementación del BDH), académicos- investigadores sobre los PTC, y beneficiarios del programa del BDH, en total se ha planificado un total de 24 entrevistas.

***Funcionarios de gobierno:*** Profesionales de la administración pública que posean un perfil de liderazgo o técnico y con amplios conocimientos en el ámbito de los PTC.

***Expertos y académicos nacionales e internacionales:*** Académicos- investigadores que han investigado y publicado acerca de los PTC y las políticas sociales a nivel nacional y/o de la región.

***Beneficiarios de los PTC:*** Hogares que han sido beneficiarios del BDH en Ecuador.

La distribución de la entrevistas se hicieron a funcionarios y ex funcionarios del gobierno de Ecuador con experiencia en el BDH, a los académicos-investigadores que han trabajado y

publicado. (Véase tabla 1). Los hallazgos provenientes de las entrevistas se incorporaron en el capítulo II.

**Tabla 1: Clasificación de las entrevistas por grupos.**

Grupos de entrevistados		Entrevistados	Experiencia relevante sobre los PTC
<b>Capítulo 3</b>	Ex Funcionarios de gobierno	Mgs. Reinaldo Cervantes Esparza	Ex Subsecretario de gestión de información del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2008-2011)  Ex Gerente del proyecto de Selección de Beneficiarios (SelBen)
		Mgs. Cristina de Fábara	Ex Coordinadora del Equipo de Procesamiento e Información de la Unidad de Análisis e Información del MIES
		Phd (c). Juan Carlos Palacios	Ex Consultor del Sistema de Indicadores Sociales, Mies. 2014
		Eco. Oscar Enríquez	Actual Director de Estadística MIES
	Académicos - investigadores	Phd. Juan Ponce	Académico-investigador experto en PTC
		Phd. Rob Vos	Académico-investigador experto en PTC
		Phd. Mauricio León	Académico-investigador experto en PTC
		Phd. Andrés Mideros	Académico-investigador experto en PTC

<b>Capítulo 4</b>	<b>Beneficiarios del BDH</b>	<b>Entrevistas a Beneficiarios del BDH</b>	<p>Madres de hogares beneficiadas del programa BDH.</p> <p>Cantones: Colta Macas</p>
-------------------	------------------------------	--	--

Fuente: Construido en base a las entrevistas

Las entrevistas para ex funcionarios de gobierno y académicos-investigadores se desarrollaron en un tiempo de 30 a 40 minutos, fueron semi- estructuradas y a cada entrevistado se le solicitó su consentimiento y autorización para disponer de la información proporcionada, se abordaron las siguientes dimensiones.

**Tabla 2: Entrevistas a ex funcionarios de gobierno y académicos-investigadores**

<b>Dimensión</b>	<b>Pregunta</b>
Pobreza Intergeneracional	¿Los PTC/ BDH ayudan a detener la pobreza intergeneracional de los más pobres o se han constituido en un paliativo económico para las familias más pobres?
Condicionalidades	¿Cuál es el balance sobre el tema de las condicionalidades en el BDH?
Banca Multilateral	¿Cuál ha sido el rol e intereses de la banca multilateral como el BID y el BM en la promoción del BDH?
Re focalización del BDH	¿En 2014 se realizó una re focalización del BDH de los “pobres” hacia los “pobres extremos” a que obedece este cambio en la política social?
Sostenibilidad Económica	Programas como el BDH dependen de la generación de ingresos corrientes de esta forma ¿podríamos hablar de que son programas que tienen sostenibilidad económica en el tiempo, o por el contrario el monto de inversión y su financiación depende del ciclo económico?
Estrategias de	¿En Ecuador bajo instituciones como el MIES se ha creado

graduación	“estrategias de graduación” para que los hogares que reciben el BDH puedan a largo plazo dejar de depender de estos ingresos?
Balance de etapas BDH	¿Realizando un balance entre las etapas del BDH 1998-2003, 2003-2007, y 2007-2017, podemos hablar de que en el último periodo se transitó de una etapa asistencialista a una etapa de Protección Social?
Redes clientelares	¿Qué mecanismos ha utilizado el programa del BDH para evitar ser objeto de redes clientelares por parte de los gobiernos?

Fuente: Construido en base a las entrevistas

Las entrevistas planteadas para el estudio de caso a las beneficiarias del BDH son las siguientes:

**Tabla 3: Entrevistas a Beneficiarias del BDH**

<b>Dimensión</b>	<b>Preguntas</b>
Uso del BDH	¿Cómo se utiliza el ingreso del BDH?
Corresponsabilidad	¿Se envía a los niños y jóvenes a las escuelas y se les realiza periódicamente chequeos de salud con corresponsabilidades obligatorias para recibir el BDH?
Educación	¿Los jóvenes pueden seguir estudiando cuando finalizan el bachillerato?
Trabajo infantil	¿Los niños y jóvenes realizan algún tipo de trabajo para generar ingresos?
Empleo	¿Ha buscado una actividad que le genere ingresos?
Emprendimiento	¿Sería una opción para la familia, contar con recursos económicos para generar un emprendimiento el cual posteriormente le permita mejorar los ingresos y dejar de recibir el BDH?
Discriminación	¿Ha sentido discriminación por recibir el BDH?

Fuente: Construido en base a las entrevistas

## Capítulo 1

### Un recorrido analítico desde la Economía Política Internacional

*“La pobreza no es natural, es creada por el hombre y puede superarse y erradicarse mediante acciones de los seres humanos. Y erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia”.*

*Nelson Mandela*

Los estudios sobre la pobreza, sus causas, manifestaciones y la forma acabarla y erradicarla así como las diferentes políticas y programas por parte del Estado han sido una preocupación de carácter social, económico, político y global desde tiempos históricos hasta la actualidad. La investigación propone un marco teórico desde la Economía Política Internacional (EPI) que ha sido caracterizada como un conjunto de piezas en el rompecabezas global que combina varias dimensiones desde lo social, normativo, las instituciones, lo público, y lo privado. De esta forma, la EPI al ser un campo multidisciplinario de investigación parte de que lo político y lo económico son esferas con espacios comunes donde los actores económicos tienen intereses políticos (Tussie 2014). En este sentido, la disciplina de las Relaciones Internacionales (RRII) y el campo de estudio de la EPI conforman un enfoque que permite entender el orden mundial el cual continuamente entra en conflicto con diferentes visiones de poder y desarrollo (Underhill 2000).

La EPI como sub-disciplina de las Relaciones Internacionales presenta dos trascendentales escuelas que fueron a su vez las pioneras. La escuela Británica, con Susan Strange, pionera en abordar la EPI como una ciencia abierta que es más que Economía, Política, y Relaciones Internacionales (Cohen 2008). Es decir, se incorpora en el estudio de la EPI visiones y perspectivas que provienen desde la antropología, historia, psicología, leyes, sociología, derecho, geopolítica, estudio de género, portándole y dotándole de un carácter multidisciplinario e interpretativo. Y por otra parte, la escuela norteamericana, donde los fundadores Robert Keohane y Joseph Nye utilizaron a la ciencia económica y a los métodos cuantitativos, estadísticos, y econométricos, y defendieron la separación entre economía y política (Keohane y Nye 1998).

Las dos escuelas tanto la Británica como la Norteamericana analizan el mismo fenómeno de una forma ontológica y epistemológica distinta. La primera usa métodos primordialmente de carácter cualitativos- interpretativo y de carácter multidisciplinario mientras la segunda, posee un enfoque de medición, un enfoque racional, conocido como el enfoque positivista del Mainstream y de la ciencia ortodoxa. Acorde a Strange (1970) las contribuciones de la escuela norteamericana al estudio de las relaciones económicas internacionales han mostrado una ingenuidad política, exagerando en el comportamiento racional del ser humano cuando existe evidencia histórica de que muchas decisiones económico-político han tenido una elección irracional donde el todo se reduce a un conjunto de variables que simplifica en gran parte la realidad y la credibilidad práctica.

La escuela Británica fue crítica de las establecidas ortodoxias, de la hegemonía estadounidense, recogió las preocupaciones del mundo no occidental, mostrándose entusiasta con los asuntos sociales, e impaciente con el statu quo. De ahí que la desigualdad fue uno de los temas que aparecieron con fuerza en este enfoque y no por casualidad las preocupaciones por el desarrollo aparecen en la Economía Política del Desarrollo (EPD). Además, se destaca la influencia que tuvo en la EPI Latinoamericana la cual proporcionó contribuciones a la teoría de la dependencia, construcción estructuralista Cepalina, que generó una agenda de desarrollo propia en la región. Acorde a los estudios de Vivares la EPI Latinoamericana se ha centrado profundamente en tres cuestiones “desigualdad, inestabilidad política y económica en la gestión de capitalismo por parte de los gobiernos, y finalmente la inserción internacional” (Vivares 2018,7). Asimismo, concuerda con Tussie al señalar que en la EPI latinoamericana “el estado jugó un papel central para liderar un cambio” (2014).

La presente investigación tomará como enfoque los aportes y métodos de la Escuela Británica la cual supera a la Escuela Norteamericana dada mi ontología interpretativista que reconoce las intersubjetividades presentes en la investigación. Una de las principales ventajas de abordar la investigación de los Programas de Transferencias Condicionadas como paliativos de la pobreza utilizando la EPI recae en que su campo analítico genera “una lectura política de la economía internacional y desentierra sus raíces a nivel nacional” (Tussie 2015). Además, utilizare como eje de este marco teórico la EPI del Desarrollo bajo la Escuela Alternativa al Desarrollo de Amartya Sen, la cual tiene el potencial de explicar la aplicación de los PTC en América Latina bajo organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### **1.1 El Enfoque de Capacidades de Amartya Sen**

Para entender el enfoque de capacidades plenamente hay que recurrir a la Escuela Alternativa al Desarrollo que surgió con Joseph Kumarappa en 1946 y Mohandas Gandhi en 1958 a mediados de los años 40 del siglo XX (Hidalgo 2011) para posteriormente nacer las teorías de Amartya Sen (1981 y 1999), el cual postula y entiende al Desarrollo como un proceso de expansión de libertades y de oportunidades donde la pobreza es vista como la privación de capacidades. Desde este enfoque las capacidades humanas deben ir acompañadas “de un aumento de las productividades y del poder obtener ingresos” (Sen 1999,120). A partir de esta concepción el desarrollo empezó a ser visto como la ampliación de capacidades, cuestión que derivó la elaboración del concepto de Desarrollo Humano y del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (1990). Sin embargo, las cuestiones y preocupaciones por el Desarrollo empezaron mucho antes, algunos estudiosos la sitúan a finales de la década de los años 40, con la creación del sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial (Esteva 1996, Escobar 1998, Sachs 1999) y/o con la teoría de la estabilidad hegemónica, con los Estados Unidos como hegemón y líder global (Gilpin 1981, Kindelberger, 1981).

Después de la II guerra mundial la hegemonía estadounidense se desplaza sin precedentes, y con ello logra imponer un modelo de desarrollo o etapas del crecimiento por el cual el resto de países subdesarrollados deberán transitar (Rostow 1974). De hecho es Truman quien crea el concepto que dividirá al mundo en los denominados “países desarrollados” y “los subdesarrollados” imponiendo para ello arbitrariamente sus mediciones (Sachs 1999). Desde entonces, Estados Unidos encontró el pretexto indicado para intervenir en América Latina e implementar su modelo de desarrollo, sus valores y sus necesidades donde a cambio apoyaría a la región en el “alivio” a la pobreza (Furtado 1975). Posteriormente entre los 50 y 80 en la región se refuta y cuestiona el crecimiento sin desarrollo, las visiones neoliberales que ponían al PIB como el gran indicador de desarrollo, las críticas vinieron del pensamiento Latinoamericano con la escuela Cepalina, o la también llamada teoría de la dependencia que cuestionaba el modelo centro-periferia, las asimetrías, y el deterioro de los términos de intercambio.

En esta línea, el Desarrollo Humano de los 90 involucra las propuestas de desarrollo de capacidades de Amartya Sen el cual concibe y gestiona la pobreza mediante el desarrollo de activos, capacidades y la ampliación de oportunidades (Sen 1999). En adelante el objetivo de este capítulo será brindar un marco teórico apropiado que permita abordar las nociones conceptuales empleadas en los PTC tales como Pobreza, Crisis de la Deuda, Protección Social elementos desde los cuales se pueda entender el surgimiento, la transformación y la consolidación de las políticas antipobreza.

## **1.2 El concepto de Pobreza**

América Latina sigue siendo el continente más desigual del mundo aun cuando en el siglo XXI se produjeron avances, esta condición desigual sigue asechando a la región (Cepal 2012). La pobreza es uno de sus principales males, y actualmente cuenta con una alta producción teórica desde organismos internacionales como el BID, el BM, el PNUD, la OIT, la Cepal, los cuales comparten un elemento en común, la pobreza es la privación del individuo a mínimos de consumo. En términos aún más amplios y del saber económico se describe a la pobreza como la privación de una, varias, o múltiples necesidades básicas dadas por el escaso ingreso, el poco consumo, o la insatisfacción de necesidades básicas. Actualmente, conocemos otros enfoques que han complementado la medición cuantitativa de pobreza, entre estos el “enfoque de capacidades” de Amartya Sen donde es posible hacer un reflexión alrededor de las diferentes dimensiones de la pobreza y desde esta interpretación comprender la política social aplicada alrededor de los PTC.

A continuación empezaré indicando que la pobreza en todos los enfoques de corte neoliberal aparece como la insuficiente acumulación y dotación de capital humano (Becker), y su conceptualización se vuelve un saber económico neoliberal que se torna descontextualizado y a histórico, como un fenómeno que estuvo desde siempre en las familias con baja acumulación de capital humano, y con ciclos intergeneracionales de pobreza, produciéndose de manera viciosa y casi espontanea, donde los individuos casi de forma automática se tornan pobres (Pardo 2008, Álvarez Leguizamón y Naharro, 2019). Esta visión de la pobreza podría llamarse modernista-tecnocrática donde la pobreza sería una enfermedad “que hay que erradicar para que no infecte el cuerpo sano de la economía y la sociedad” (Lo Vuolo et al 2004, 103).

Asimismo, el sociólogo francés Castels hizo una importante clasificación en cuanto a la pobreza y al tipo de pobre que tiene una sociedad. En la primera línea están los pobres que poseen al menos un trabajo e ingreso estable y pertenecen a comunidades urbanas y rurales, la siguiente son los pobres vulnerables con empleos precarios y pocas relaciones sociales, y en la última están los pobres marginados que “no poseen trabajo ni relaciones sociales que los sostengan”, aquí se encuentran los pobres que más molestan a la sociedad, los marginados, los vagabundos, los mendigos, un ser asocial, violento y peligroso, es decir “entre los pobres tenemos a los más pobres”, que para el mercado han heredado este mal casi de forma “natural”, por sus “malas decisiones” y por su “mala vida” (Castels 2004). De ninguna forma, el modelo neoliberal se cuestiona el desarrollo desigual, o la pobreza estructural como un proceso de concentración e intensificación de desventajas sociales sobre algunos individuos (Bayón, 2003; Saravi, 2004). Desde un enfoque psicológico, Bustelo argumenta que el pobre no es tan sólo pobre porque tiene carencia de bienes materiales, o carencia de capacidades sino porque además es “hecho pobre para constituirlo como dependiente de quien le da la dádiva y administra favores” (Bustelo 2000,15).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha clasificado a la pobreza como una enfermedad.

La más cruel de todas las dolencias es la pobreza, es el motivo de que no se vacune a los lactantes, de que las poblaciones no dispongan de agua potable apta para el consumo humano ni de estrategias de saneamiento ambiental adecuado; de que los medicamentos curativos y otros tratamientos adecuados resulten inaccesibles al alcance de los pobres y de que las madres mueran al dar a luz. Es la principal causa de la baja esperanza de vida al nacer y de las discapacidades e invalidez que provoca el hambre, entre otras cosas, por la falta de fósforo (Parisí 2001).

Acorde al premio Nobel de Economía Amartya Sen, la pobreza, se identifica con “privación de capacidades para acceder a bienes materiales donde las capacidades humanas deberán ir acompañadas de un aumento de la productividad y del poder obtener ingresos” (Sen 1900, 120). Por lo tanto, el Desarrollo se torna un proceso de expansión de libertades y de oportunidades “de capacidades para llevar el tipo de vida que las personas valoran y tienen razones para valorar” (Sen, 1999, 34). Las bases del enfoque de capacidades de Sen tienen raíces en nociones filosóficas de justicia social de John Rawls y si bien en el enfoque de

capacidades de Sen existe una cuestión relevante que rompe la visión tradicional del bienestar en términos del ingreso económico y del PIB, su visión y análisis propugna un desarrollo que no excluye al mercado para conseguir el crecimiento y la “calidad de vida”. De forma que, al referirse al mercado nos dice:

El rechazo intelectual del mecanismo del mercado solía llevar a proponer métodos diferentes de organizar el mundo, sin examinar seriamente la posibilidad de que las alternativas propuestas entrañaran fallos aún mayores que los que se esperaba propusiera el mercado, negar esa libertad general sería en sí mismo un gran fracaso para la sociedad (Sen 1999, 142).

El enfoque de capacidades desarrollado por Sen indica que el individuo puede generar un conjunto de bienes intermedios que influye en su capacidad dinámica de funcionar, es decir una combinación de varios “haceres y saberes” a lo que llamará (funcionamientos), y de su libertad para elegir entre esos funcionamientos a lo que se denominará (capacidades). De esta forma en el informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social se determinaron algunas características objetivas y subjetivas que determinan la calidad de vida de las personas como alimentación, vivienda, seguridad, condiciones ambientales, relaciones sociales, educación, salud, que pueden ser suministrados por el ingreso, pero también por la adecuada provisión de servicios públicos.

La salud pues es un aspecto básico que determina tanto la duración como la calidad de vida de las personas. La educación, para proveer las habilidades y competencias que sustentan la producción económica, las relaciones sociales, pues mejoran la calidad de vida de varios modos, las condiciones ambientales, impactos ambientales positivos y negativos, y de esas valoraciones afectan las elecciones, y la seguridad para tener una vida sin miedos que no atente a la vida o los bienes (Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi, 125-130).

En general, el sustento teórico trabajado por Sen nos brinda un marco amplio que permite concebir y gestionar la pobreza con el desarrollo de activos, capacidades, y ampliación de oportunidades, donde el bienestar es individual, con dimensiones objetivas y subjetivas, el cual responde a cada persona según su agencia, es decir según su capacidad individual ante situaciones de carencia. Sin embargo, este modelo de desarrollo no está excluido de las lógicas del mercado, en las libertades y en los excesos. Como advierte Neffa “ser o estar

pobre trae aparejado el permanente sufrimiento causado por la insatisfacción de necesidades básicas, privación que les quita libertad” (2005, 205).

### **1.3 Protección Social**

En EPI es casi imposible analizar la política social de manera separada a las nociones de desarrollo y poder, y su influencia en las políticas sociales. De esta forma, un modelo de protección social casi siempre está íntimamente ligado como el modelo de desarrollo por el que transita un país (Filgueira 2013) y las políticas sociales son respuestas de carácter político donde el Estado intenta articular las demandas sociales (Carranza y Cisneros 2014). De ahí que desde la visión del contrato social se desprenda el concepto de Estado como un ente cohesionador donde se involucran voluntades, aspectos de seguridad y elementos de convivencia y prosperidad para todos los individuos (Hobbes 2000).

De acuerdo al modelo de desarrollo se pueden identificar distintas etapas en cuanto a la protección social (Cecchini y Martínez 2016). En Ecuador a comienzos del siglo XIX surge el modelo liberal primario donde la protección social es concebida como asistencia y caridad para los más necesitados con una escasa regulación estatal pero con gran participación de la iglesia y de comunidades evangélicas. La segunda fase corresponde al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) donde el estado era el actor central, en este momento la protección social siguió generándose como asistencia orientada al subsidio de alimentos y combustibles con el Estado como principal proveedor. Otra particularidad del modelo ISI se relaciona con los sectores incluidos y con los que quedaron al margen, pues si bien se logró incorporar a ciertos sectores como los trabajadores públicos, privados, y urbanos al proyecto de industrialización (Ponce 2008), a la par existieron otros sectores menos favorecidos como los trabajadores rurales, indígenas, africanos, y trabajadores del sector urbano informal quienes quedaron aislados (Barba 2011). La tercera etapa, se inicia con la crisis de la deuda que empieza en los 80 y termina con la desaparición del modelo ISI donde se termina implementando el modelo globalizador y liberal de mercado abierto.

El modelo globalizador y liberal fue el conocido como el Consenso de Washington<sup>1</sup> el cual permitió acceder a las herramientas de crédito de los organismos internacionales, FMI y BM, lo que implicó entre muchas cosas privatización, desregulación, economía de mercado, y enajenación de servicios públicos disminuyendo al mínimo el rol del Estado, en este punto la protección social se tornó focalizada en los más pobres. Es así, que en el modelo liberal, la solución a la pobreza es el crecimiento y el ingreso al mercado global, cuestión que posteriormente se modifica pero no se elimina. Desde este análisis emerge el discurso del Banco Mundial donde el mercado es el principal motor e impulsador en el logro del crecimiento y por ende en la reducción de la pobreza, pero los mercados no “pueden hacerlo todo”, y tienen fallas y por ello es necesaria una mínima intervención estatal (Fiszbein y Shady 2009). En este modelo una intervención activa del Estado es infructuosa y no deseada que solo va a conseguir estropear los mercados (Hayek 1990).

No obstante, el modelo liberal no pudo confrontar la expansión del capitalismo y la tecnología que conllevó a una fase en donde ya no se absorbía toda la fuerza de trabajo y se terminaba excluyendo a una gran parte de la población sin posibilidades de ingresar al mercado de trabajo aún en las fases de mayor expansión del capitalismo, de forma que el denominado efecto “derrame” de primero crecimiento y luego distribución, se transforma en el “efecto goteo” enmarcándose dentro de un régimen de bienestar residual donde el Estado otorgaba mínimos de subsistencia.

Es a partir de inicios del siglo XXI donde la protección social tiene al Estado como garante, se intenta generar una serie de derechos y garantías alejados del asistencialismo, y bajo un enfoque de protección social amplio donde las redes de protección social intentan evitar la pérdida de capital humano, constituyéndose en un mecanismo que evite a las personas entrar en situación de pobreza” (Carranza 2010, 51).

#### **1.4 Implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)**

La crisis de los 80 que afectó a la región desencadenó una serie de PTC mediante bonos, subsidios, programas de educación, salud etc. los cuales buscaron reducir, aliviar, y/o

---

<sup>1</sup> El Consenso de Washington consistió en diez recomendaciones centrales “disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio competitivas, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados y derechos de propiedad” (Williamson 1989).

apaciguar la pobreza para detener la transmisión intergeneracional mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Con este fin, y dependiendo del modelo de desarrollo vigente en cada país se entregaron transferencias monetarias en la región las cuales por lo general tienen condicionalidades en la asistencia a la escuela y en los controles de salud (Cecchini y Martín 2011). En este periodo Álvarez Leguizamón señala que los PTC son compensatorios, orientados a los más pobres, para compensar los efectos del ajuste estructural y de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington (Álvarez Leguizamón 2008). Con este análisis coincide Ponce al señalar a la década de los 80 en Ecuador como el periodo de mayor restricción fiscal donde hay un énfasis por focalizar y llegar a los más pobres (Ponce et al. 2008).

Los PTC pioneros se focalizaron en los hogares más pobres orientados hacia los niños pequeños y fueron implementados en el siglo pasado en Brasil con el programa Bolsa Escola, hoy renombrado a Bolsa Familia, y de manera paralela se implementaba el PTC Progresá en México ahora denominado Oportunidades. Estos programas a mediados de los 90 se convierten para América Latina en el núcleo de las políticas sociales (Ponce 2008), esto indica que a lo largo de la crisis de los 80 y 90 se incrementaron con rapidez por la caída del bienestar en la región y empezaron a ser vistos como paliativos de la pobreza con dos principales propósitos. El primero, constituirse en un ingreso focalizado para los más pobres y el segundo, garantizar unos mínimos en salud y educación. En este período, la política social de forma transversal ha estado orientada al aumento de capital humano como “apaciguadores de conflictos sociales” siendo una respuesta a las contradicciones del modelo y a los conflictos sociales.

Alrededor del debate de los PTC se han construido argumentos en contra de la excesiva focalización y condicionalidades otorgadas a estos programas dándole mayor relevancia a la universalización de la protección social mediante prestaciones amplias que reduzcan oportunidades de clientelismo, corrupción y el propio estigma de ser pobre al recibir un PTC (Cecchine 2016). Para los defensores de las condicionalidades como el BM se trata de una visión “estado, mercado y familias” donde todos son actores dinámicos y el estado no asume un papel paternal (Fiszbein y Schady, 2009).

Sin embargo, la protección social que debe llegar a los hogares más necesitados y vulnerables está condicionada entre el “buen” y el “mal” comportamiento de los beneficiarios junto con el

“premio” y “castigo” a los hogares más pobres, que puede incluir castigar a niños que están escolarizándose (Minujín et al. 2007). En este sentido, un informe del BID señala que en México el no cumplir con las condicionalidades de salud puede llevar a la suspensión del PTC inclusive si en el hogar los niños están asistiendo normalmente a clases; es decir, se evidencia una condicionalidad dura y disciplinadora que no cuestiona las dificultades de las familias al cumplimiento de las condicionalidades (BID 2016). Además, la pobreza es más severa y con mayores privaciones en los niños pues los despoja de su niñez, experimentan trabajo infantil, desnutrición, padecen de enfermedades prevenibles, y son víctimas de discapacidades que pudieron evitarse; por ende, disminuyen su calidad de vida y bienestar (Minujín 2007).

En cuanto a la efectividad de estos programas el Banco Mundial por ejemplo ha señalado que no hay PTC perfecto que satisfaga todas las necesidades pero indican que estos programas forman parte de un arsenal de políticas sociales que pueden ser complementados con otras transferencias no contributivas o de otro tipo. También, se ha argumentado que los PTC han sido eficientes en otros países de África, Asia, Medio Oriente e incluso en localidades de países desarrollados como el caso de la alcaldía de New York (Fiszbein y Schady 2009). Asimismo, en cuanto a su efectividad los estudios destacan que la inversión en capital humano tiene un mayor retorno en los primeros años de vida, por lo que hay desincentivos para inversiones en los adultos pobres que no serían tan “productivos” (Heckman 2011).

En cuanto a los resultados las evaluaciones de impacto desde una métrica cuantitativa reconocen los resultados positivos, varias investigaciones del BID concuerdan en los efectos positivos de los PTC en el acceso a servicios de salud, aumento de matrícula, e incorporación de niños y jóvenes a las aulas (Shultz 2004). Asimismo, reconocen que los programas se focalizan en un segmento que deberá escoger a los “más pobres” dentro de los “pobres”, esto quiere decir que los PTC no llegan a todos los hogares pobres, o las familias pobres sin hijos, o a los hogares con hijos pero con rangos mayores de edad a los que ofrece el programa, o a los ancianos pobres.

Al respecto, son varias las observaciones a estos programas, una de las ilusiones o espejismos acorde a Barba (2011) es la incapacidad de los PTC para demostrar el resultado, es decir, no solo es importante la oferta de servicios de salud, educación lo es en igual medida el acceso, la calidad y el resultado. En este sentido, una mayor oferta de servicios de escolaridad y salud no necesariamente refleja una mejor calidad de la educación, salud, alimentación, nutrición;

por ende, tampoco garantiza el “capital humano” que permitiría según el enfoque de Sen acceder a desarrollar las capacidades de los más pobres.

La revisión de la literatura muestra una serie de debates abiertos a los que esperamos que esta investigación pueda contribuir, como bien sintetiza Cecchini y Madariaga los aspectos más controvertidos en torno a los PTC recaen en “la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social, la focalización como una estrategia de abordaje de acciones que operan bajo presupuestos restringidos, y el papel de las mujeres como beneficiarias de las transferencias” (Cecchini y Madariaga 2011,6).

### **1.5 Miradas Críticas al enfoque de capacidades.**

A continuación la investigación aborda las perspectivas críticas que refutan el enfoque de capacidades de Amartya Sen, el discurso y sus actores. Conforme a las críticas de Álvarez Leguizamón resulta que la pobreza ya no es producida por falta de empleo o salarios dignos, o por el sistema capitalista sino sobre todo, por “carencia de capacidades”. De esta forma, las personas poseen al menos un recurso que tiene valor de cambio en el mercado “su potencial para trabajar a excepción, cuando se trata de una discapacidad o en personas en edad laboral pasiva” (Álvarez Leguizamón 2008, 108).

Visiones críticas como las de Álvarez Leguizamón , Barba, Dussel, Foucault señalan que el Desarrollo Humano de Capacidades es un Desarrollo post consenso de Washington que tiene una lógica que identifica a los más pobres de los pobres, a los desposeídos, a los desempleados, a los vulnerables, los indefensos, y con ello utiliza un nuevo arte de dominación sobre los “más pobres”, utilizando así los denominados planes de focalización o PTC que son una forma particular de “vínculos sociales recíprocos entre el Estado, el mercado, la comunidad y la familia”(Álvarez Leguizamón 2006, 8). Desde esta visión estos programas condicionados enmascaran la forma en la que someten a la población que los recibe “los programas sociales plasmados bajo relaciones tutelares contractuales tienen un fuerte contenido disciplinador y moralizante, a veces asociados a derechos tanto integrando algunas poblaciones como expulsando a otras a los márgenes” (Álvarez Leguizamón 2006, 88).

En esta línea Barba (2011) señala que el “enfoque de capacidades” se orienta a individuos escolarizados, con mejor salud y alimento listos para enfrentar el gran mercado. En el

desarrollo de capacidades, la pobreza y capital humano están interrelacionados, es así que desde el siglo pasado, conforme a Becker (1996) lo necesario para superar la pobreza será el aumento del capital humano, y por lo tanto se deberá invertir en aquellas destrezas desarrollando educación, salud, y preparación de los individuos.

Acorde a Foucault (1978-1979) el capital humano es un término y un saber particular neoliberal, un capital-idóneo, de manera que el propio trabajador aparece como empresario de sí mismo. Es decir, que bajo el enfoque de capacidades los pobres deberán gestionar su capital social, utilizar sus activos intangibles, generar relaciones sociales para mejorar sus capacidades, encontrar un empleo, involucrarse al sistema de mercado que “brinda oportunidades” y salir de la pobreza.

Todas estas visiones economicistas del mainstream invisibilizan las condiciones materiales que generan y agudizan la pobreza donde se facilita un discurso que coloca las causas de la pobreza en los factores subjetivos, culturales, y propio de los pobres (Álvarez Leguizamón 2006). En términos marxistas hay una mercantilización y cosificación completa del individuo a una mercancía “que no vive sino a condición de encontrar trabajo y que no lo encuentra si su trabajo no acrecienta el capital” (Marx y Engels 1948 ,37).

A la luz de estos enfoques los PTC serían dispositivos de intervención que pretenden enseñar a los pobres a “desarrollar sus capacidades”; sin embargo, la evidencia demuestra que tan solo son paliativos ya que no combaten las estructuras del sistema capitalista, la concentración de ingresos, la precarización del empleo, la desigualdad, y tan solo llegan a tocar la superficie y no el fondo, de ahí que la evaluaciones de impacto hayan comprobado que pueden “disminuir la indigencia pero no la pobreza ni las causas que la producen” (Álvarez Leguizamón 2011, 279). Siguiendo a Mota en sus investigaciones sobre pobreza nos dice “a comienzos del siglo XXI las doscientas personas más ricas del mundo poseían más que el monto obtenido por un millón de personas” (Mota 2008,123). Es decir, la concentración capitalista va en aumento tal como en aquella investigación sobre las hambrunas donde Sen comprobó que el problema del hambre radicaba en su concentración y acumulación de alimentos y no en su escasez (Sen, 1982).

Finalmente, el enfoque de capacidades de Sen tiene un sesgo neoliberal, pues para superar la pobreza sería suficiente aumentar las capacidades de los menos favorecidos en capital

humano donde más allá de la retórica sobre “desarrollo, libertades y oportunidades” no se cuestiona la pobreza estructural sino la ausencia de “capacidades”, dichas capacidades que los individuos deberán desarrollar para gestionar sus propias necesidades, pero como bien marca Stiglitz la teoría del mérito es una construcción neoliberal “el 1% de la población accede a los mejores médicos, la mejor educación y el mejor nivel de vida y esto está ligado a cómo vive el otro 99%, esto pone en gran duda la teoría de la meritocracia”(Stiglitz 2016). De esta forma el desarrollo de capacidades es una retórica funcional al sistema capitalista que “enmascara y reviste las estructuras de desigualdad, injusticia y mercado que agudizan y calan en los más pobres” (Álvarez Leguizamón 2011, 279).

## Capítulo 2

### Programas de Transferencias Condicionadas

*“Con frecuencia, los países en vías de desarrollo se encuentran atrapados entre dos opciones desagradables: la suspensión de pagos, que conlleva el temor al colapso de la economía, o la aceptación de ayuda (préstamos), que conlleva la pérdida de la soberanía económica”.*

*Joseph Stiglitz*

El modelo liberal abanderado por BM y el FMI durante la década de los 80 y 90 pasa a la historia como el periodo de mayor aumento de la pobreza, desigualdad, y desempleo. Ante esta situación en 1999 las instituciones de Bretton Woods evaluaron sus intervenciones y plantearon “estrategias para la reducción de la pobreza” es decir un ajuste como rostro humano donde al “BM le interesaba decir estamos generando alternativas para los más pobres no solo para la estabilidad fiscal” (Vos 2000). En este sentido, los países que necesitaban de préstamos o financiamiento de la deuda debían generar estrategias de reducción de pobreza o mejor aún desarrollar programas de transferencias condicionadas (PTC) para los más pobres afectados por el ajuste económico. Por consiguiente, previo a entender la instauración de los PTC en la región se comentará los principales hitos de las Crisis de la Deuda.

#### **2.1 Crisis de la Deuda en Latinoamérica y el rol de la Banca Multilateral**

La crisis de deuda y los préstamos otorgados fueron condicionados de acuerdo a las exigencias de la banca multilateral (Zacharie 2002) donde la idea subyacente a la implantación de estos PTC es que la pobreza llegó para no desaparecer en el corto plazo (Cohen y Franco 2006). Por consiguiente, los denominados PTC deben entenderse desde su histórica vinculación con la crisis de la deuda en los 80 donde las instituciones de Bretton Woods, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales funcionaron como instrumentos políticos e influenciaron simultáneamente en Latinoamérica la aplicación del ajuste estructural mediante diversos mecanismos de coerción moderada, imponiendo la apertura y desregularización de los mercados, el pago de la deuda, y la aplicación estricta del Consenso de Washington (Toussaint 2002). Según estos organismos multilaterales de crédito la aplicación del ajuste económico permitiría a los países de la región aumentar sus exportaciones, generar crecimiento y cumplir con los pagos de la deuda para salir del impase.

De esta forma se liberalizaron los mercados globales tanto para los países ricos del norte como para los países que se habían empobrecido y endeudado, los del sur, frente a una globalización económica que crecía incontrolablemente llenando a los mercados globales de desigualdades a lo que Stiglitz llamó “una globalización económica que avanzaba más rápido que la globalización política” (Stiglitz 2003, 25).

En esta línea, el sistema de comercio internacional dominado por las transnacionales y el poder económico impactó negativamente en la región cuestión que se vio reflejada en el forzoso deterioro de los términos de intercambio provocado por el aumento de los subsidios en los países del norte, los cuales paradójicamente han tendido a profundizar la liberalización en el ámbito de sus intereses usando el proteccionismo y medidas no arancelarias (Estay 2014). En el comercio internacional la fórmula de “liberalización económica” cohabita frente a una competencia desigual, desleal y frente a la inacción de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que ha mirado con legalidad estas acciones del norte (Zachaire 2002).

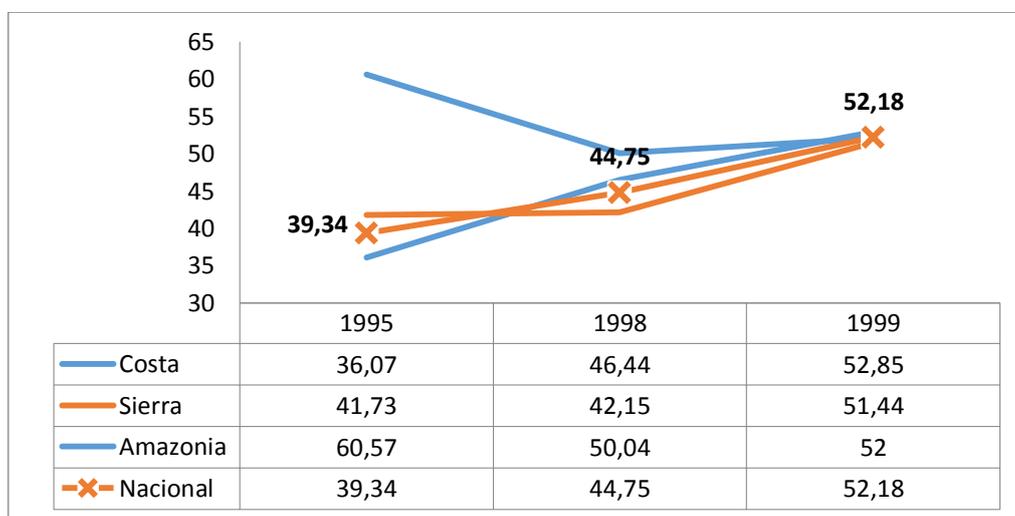
Las intervenciones del BM y el FMI se justificaban por la necesidad de crecimiento y financiamiento que necesitaba la región, la cual solo podía otorgarse en la medida que los países aceptarían la aplicación del ajuste estructural incentivando un círculo virtuoso de “endeudamiento, aumento de exportaciones, pago al servicio de la deuda, y crecimiento mundial” (Toussaint 2002,42). No obstante, el modelo de exportaciones de productos primarios de la región no crecía al mismo nivel que la demanda, y los precios del mercado internacional al contrario tendían a bajar, de forma que los ingresos por la venta de las exportaciones no alcanzaron a cubrir el aumento de la deuda, la cual además era negociada en monedas fuertes como el dólar estadounidense, el franco francés instrumentos que formaron parte de las condiciones que desembocaron en una deuda impagable. Por citar de ejemplo, en Ecuador “alrededor del 10% del presupuesto del Estado se destina al pago de los intereses de la deuda” (Sach 2009,164).

Asimismo, los países industrializados han encontrado nuevos mercados en el sur, flujos de dinero que van hacia el norte y economías en desarrollo totalmente liberalizadas, todo esto junto con la complicidad de los gobiernos y de las élites de la región. En cambio, los países del sur encontraron proteccionismo en las economías desarrolladas del norte, materias primas con precios a la baja que además ahora deben competir con los países vecinos, deterioro de

los términos de intercambio, y la inacción de la OMC. Como añade Stiglitz algo anda mal en el mundo si las economías pobres se mantienen más pobres y los ricos más ricos “el dinero debe fluir de los países ricos a los países pobres, pero bajo la globalización moderna está fluyendo en sentido contrario bajo tratados de comercio injustos” (Stiglitz 2009, 22).

En otras palabras, la crisis de la deuda evidenció una estructura profundamente desigual en el comercio internacional y en las finanzas internacionales que gozó de la participación de instituciones financieras FMI y BM para hacer de la región un mercado más global en la medida de sus intereses y valores. Específicamente, en Ecuador los efectos del ajuste estructural de los 90 fueron drásticos “con una severa caída del porcentaje de personas ocupadas de alrededor del 50% a inicios de los 1997 a cerca del 35% en el 1999. El subempleo para 1999 estaba alrededor del 59%, y el desempleo alrededor del 9%, el Coeficiente de Gini pasó de 0,42 a 0,46 entre 1995 y 2006” (Ponce 2009,173). Asimismo, la pobreza por consumo creció a tasas sin precedentes del 39% en 1995 al 52% en 1999 (Véase gráfico 1).

**Gráfico 1: Ecuador - Evolución de la Pobreza por Consumo**

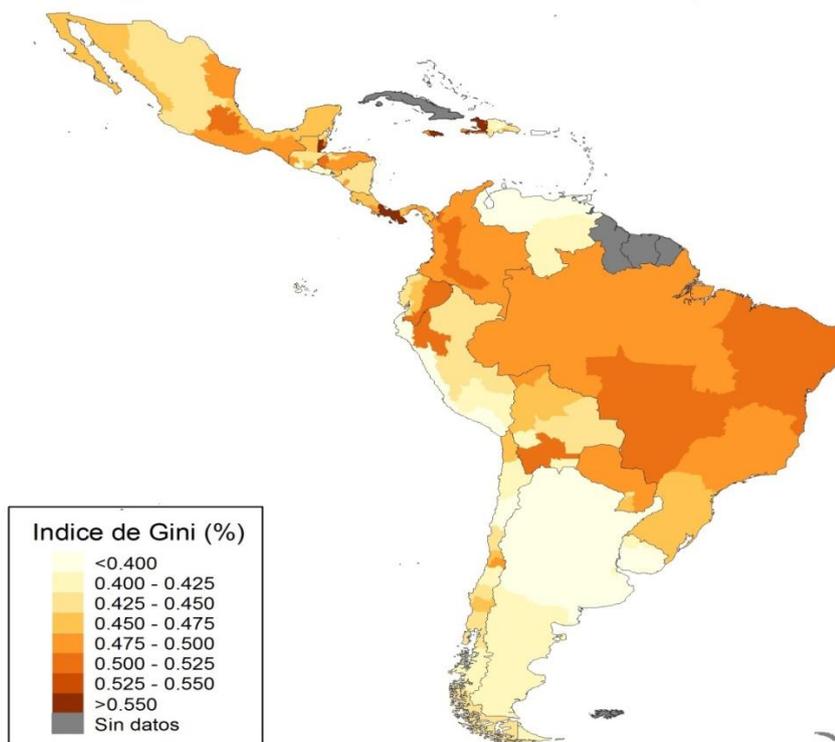


Fuente: Inec, Encuesta de Condiciones de Vida

En este sentido, Stiglitz al comparar la situación en Latinoamérica luego de la aplicación del Consenso de Washington concluye que el recetario de medidas neoliberales solo trajo en la región mayor empobrecimiento y desigualdad, afirmando que “el crecimiento ha sido la mitad de aquel ocurrido durante los años cincuenta, sesenta, setenta y el poco crecimiento que se ha visto después ha sido acumulado de manera desproporcionada en los sectores de mayores

ingresos” (Stiglitz 2009,22). Sin duda, América Latina sigue siendo la región más desigual y una de sus principales características es la pobreza (Véase mapa 1).

**Mapa 1: Desigualdad en América Latina y el Caribe**



Fuente: Sedlac (Cedlas y Banco Mundial)

En suma, la promesa de liberalización financiera, bienestar y capitales resulto ser la promesa para el mundo de los negocios y de los grandes capitales, pues para los más pobres el ajuste fiscal genero un efecto perverso al reducir el gasto social, llevando a los pobres a la pobreza extrema y a otros haciéndolos caer en pobreza.

## **2.2 El rol de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)**

Hemos de empezar señalando que los PTC cumplen un rol importante en el alivio a la pobreza al proveer un consumo a los hogares; sin embargo, los bonos no son toda la política social, sino una parte de ella por consiguiente los problemas estructurales no se resuelven con bonos (Cohen y Franco 2006). La historia de los PTC surge con un quiebre en la política social produciendo un cambio profundo en rol del Estado de “activo” a un mero “mediador con el mercado”, de forma que la economía debió adaptarse a un mercado abierto y global donde los PTC se convierten en una medida paliativa resultado de las políticas económicas que

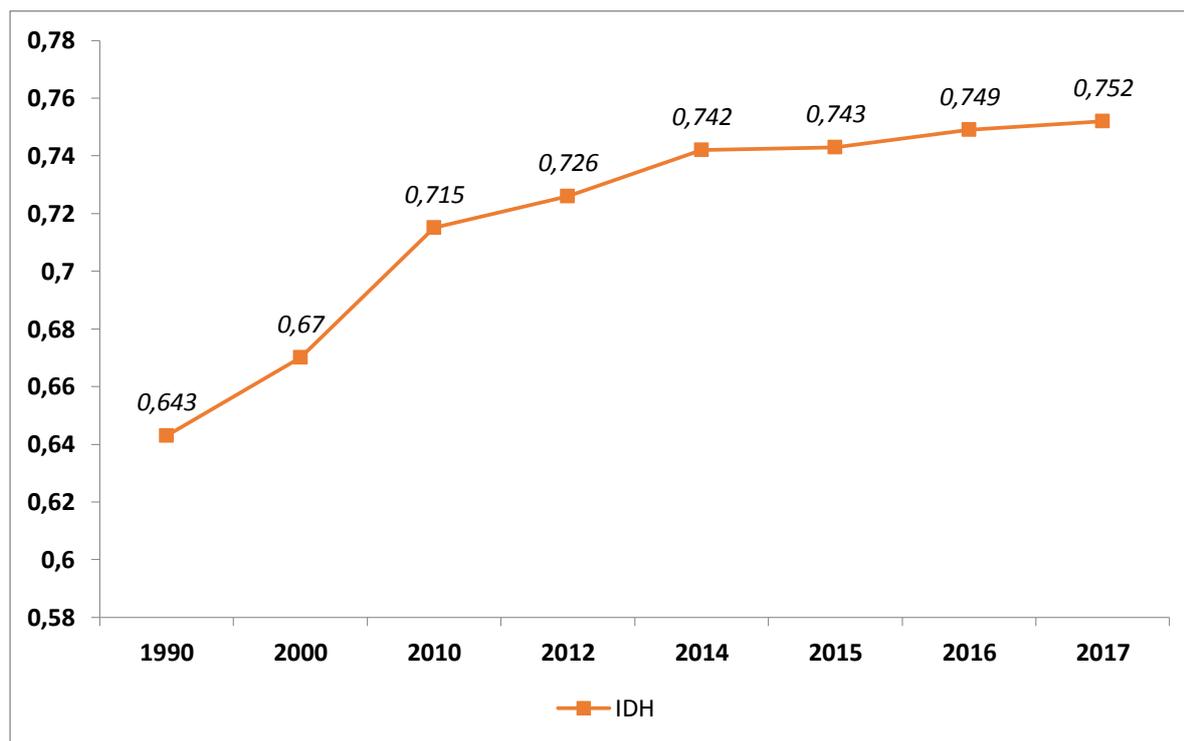
afectaron a los más pobres y a los que cayeron en la pobreza a causa de las reformas y políticas neoliberales.

Además, los préstamos por parte de la banca multilateral en Ecuador como en otros países de la región estaban condicionados a los ajustes estructurales donde las reformas priorizaban la liberalización del mercado de forma el BM y el FMI mantenían agendas e intereses propios que los establecieron para Ecuador (Rivera 2003). La ilusión de estos organismos era que los PTC fueran solo instrumentos temporales ante una coyuntura que mejoraría después por la maduración de las reformas económicas y el aumento del crecimiento económico que volvería a incluir al mercado laboral a los desempleados, cesantes y a los pobres (Cohen y Franco 2006). Sin embargo, la pobreza se ha mantenido en la región y los PTC cumplen ya más de dos décadas desde su primera aparición con los programas pilotos en 1995 en Brasil y México.

Los PTC han sido influenciados conceptualmente por la visión de Amartya Sen bajo el enfoque de capacidades, así en 1990 el PNUD publicó el primer Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual prioriza “la ampliación de elecciones humanas relevantes” y se define a sí mismo como un proceso mediante el cual “se expanden las oportunidades de los individuos: una vida prolonga y saludable, acceso a la educación, y el disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD 1990, 33).

Para este fin el IDH considera algunas oportunidades del ser humano, pero omite otras, pues tan solo se calcula con tres dimensiones (salud, educación, estándar de vida) y cuatro indicadores a los cuales va asignando un valor. No obstante, el PNUD ha reconocido que el índice deja de lado cuestiones que la gente valora considerablemente “como libertad económica, social y política, protección contra la violencia, la inseguridad y la discriminación” (PNUD 1990, 42). En Ecuador por ejemplo en los últimos años el IDH mejoró como resultado de los cambios en la política social, en comparación a los años 90 el IDH pasó de 0,643 a 0,752 como se puede apreciar (Véase grafica 2).

**Grafico 2: Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Ecuador**



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Índice de Desarrollo Humano.

En adelante el tipo de intervención del enfoque de capacidades sostenido por el PNUD, y por la teoría de Sen del Desarrollo como la expansión de las capacidades y libertades se instaura en la agenda de las políticas sociales mediante los PTC que deberán aumentar el “capital humano” de los más pobres mediante la generación de las capacidades de educación, salud transformándose en actores “activos” y no “pasivos” para la superación de su condición de pobreza.

### **2.3 Características Generales de los PTC**

En cuanto a sus características los PTC en la región poseen similitudes como la focalización a los grupos pobres y a los pobres extremos, están condicionados en temas de salud y educación, apuntan a generar el aumento en el capital humano, consisten en una transferencia monetaria directa, es la mujer la que recibe el beneficio como representante del hogar y como “mejores administradoras”. Por lo general, los programas están administrados por los ministerios de Desarrollo Social desde su implementación, monitoreo, y seguimiento; además hay una focalización por áreas geográficas y métodos estadísticos para validar la información de las familias (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011).

Los hogares beneficiados de un PTC pueden dejar de percibir este beneficio principalmente porque su situación económica mejoró, o porque no han cumplido con las condicionalidades, no han actualizado su información socioeconómica, o por cambios en los parámetros o líneas para focalizar a la población beneficiaria (BID 2016). Es decir, hay un enfoque basado en incentivos “económicos, morales, éticos” (Cohen y Franco 2006,42). Dicho enfoque “castiga y premia” a los beneficiarios para moldear, incitar o cambiar su conducta de acuerdo con los objetivos que persiguen las condicionalidades.

Las condicionalidades y la focalización a nivel estatal y presupuestario se justifican por el hecho de que los recursos económicos son escasos, y para los hogares beneficiados supondrían un aumento de las capacidades pues aumentarían el nivel de educación, mejorarían sus capacidades y podrían encontrar mejores empleos. Sin embargo, los PTC al estar orientados en mayor medida a la demanda y al cumplimiento de las condicionalidades descuidan el hecho que la formación de capital humano a largo plazo depende de la oferta de servicios que en muchos casos es limitada. Además, una condicionalidad fuerte podría generar un desincentivo para los hogares con jóvenes en edades de trabajar ya que de llegar a perder el PTC podrían abandonar sus estudios e insertarse en empleos precarios (Cohen et al 2006).

**Tabla 4: Los Programas de Transferencias Condicionas en Latinoamérica**

<b>Nº</b>	<b>PAÍS</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	<b>ESTADO</b>
<b>1</b>	Brasil	Bolsa Familia (ex Bolsa Escola)	1995	Vigente
<b>2</b>	México	Oportunidades (ex Progresas)	1997	Vigente
<b>3</b>	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (ex Bono Solidario)	1998	Vigente
<b>4</b>	Honduras	Programa de asignación Familiar	1998	Vigente
<b>5</b>	Costa Rica	Avancemos (ex Superémonos)	2000	Vigente

<b>6</b>	Nicaragua	Red de Protección Social	2000 - 2006	Vigente
<b>7</b>	Colombia	Familias en Acción	2001	Vigente
<b>8</b>	Chile	Chile Solidario	2002	Vigente
<b>9</b>	El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005	Vigente
<b>10</b>	Paraguay	Tekoporâ	2005	Vigente
<b>11</b>	Perú	Juntos	2005	Vigente
<b>12</b>	República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	Vigente
<b>13</b>	Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (ex Familias por la Inclusión Social)	2005	Vigente
<b>14</b>	Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Vigente
<b>15</b>	Panamá	Red Oportunidades	2006	Vigente
<b>16</b>	Uruguay	Plan Equidad (ex Ingreso Ciudadano/ PANES)	2008	Vigente
<b>17</b>	Guatemala	Mi familia progresá	2008	Vigente

Fuente: Cepal - Base de datos programas de protección social

En Latinoamérica los programas pioneros de transferencias condicionadas directas de ayuda a la población más pobre fueron creados en 1995 con los programas pilotos de Brasil y México, a continuación la investigación revisará los hitos más importantes del programa Bolsa Familia de Brasil considerado uno de los programas emblemáticos y de mayor éxito en la región y servir de referencia para la implementación de estos programas en otros países como en el caso ecuatoriano.

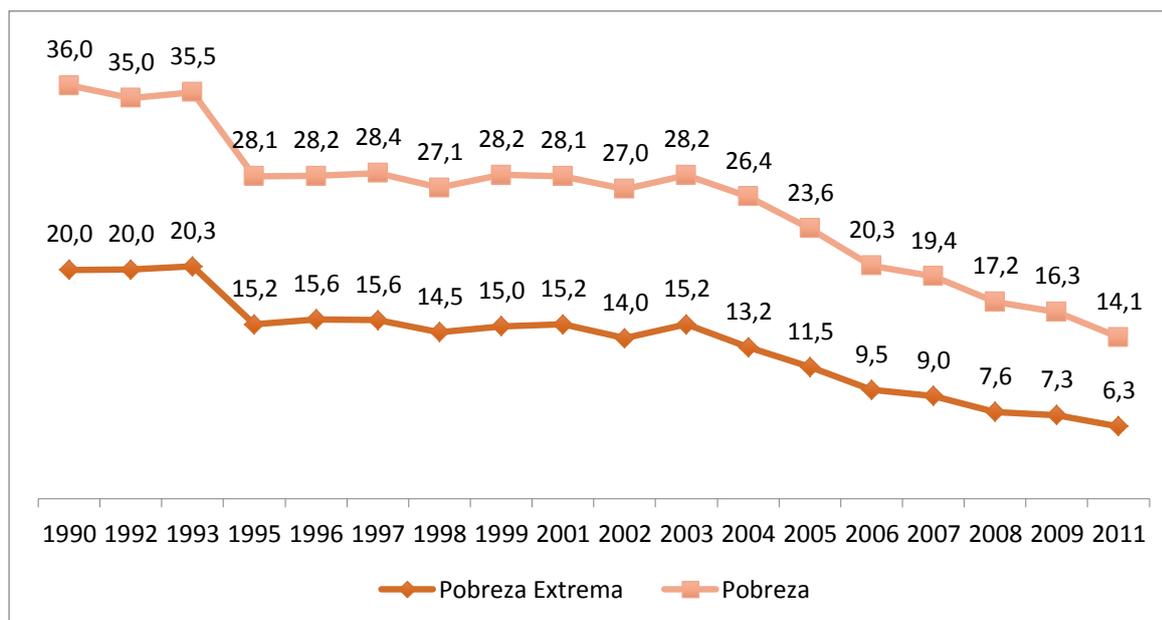
## **2.4 Brasil - Bolsa Familia- el PTC emblemático de la región**

Bolsa Familia (BF) tuvo sus inicios con el Programa General de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) creado en 1995 en los municipios de Campinas en São Paulo y en Brasilia en el Distrito Federal el cual fue dirigido a los hogares pobres con hijos entre 7 y 14 años, los cuales se caracterizaban por tener un alta tasa de ausencia escolar, deserción y repetición del año escolar a causa del trabajo infantil, posteriormente el programa se implementó en varios otros municipios de Brasil (Draibe 2006). Es decir, fue un programa implementado por algunos municipios con un carácter local que fue adquiriendo una importancia nacional. Las condicionalidades para recibir la transferencia fueron dirigidas a hogares residentes en el municipio, el tiempo máximo de permanencia en el programa fue de dos años donde se debía cumplir con la asistencia en educación y chequeos de salud.

Siguiendo con la secuencia cronológica, en el año 1997 se creó el Programa de Renta Mínima (PRM), el cual en 2001 se transformó en el programa Bolsa Escola (BE) que incorporó ciertas modificaciones; eliminó el tiempo mínimo de permanencia en el programa, las familias auto declaraban su condición económica, incluyó la firma un contrato con los beneficiarios, y la ayuda dependía del número de hijos en edad escolar; es decir, se entregaba un bono variable hasta a un máximo de 3 hijos por familia.

El Bolsa Escola brindó una cadena de aprendizajes a nivel técnico y operativo para potencializar el nuevo programa en el año 2003 que se renombró a Bolsa Familia (BF) el cual unificó los programas Bolsa Escola, Auxilio Gas, Carta de alimentación y Bolsa Alimentación bajo el programa Hambre Cero del gobierno de Lula Da Silva, donde acordó a los hacedores de política social la unificación de todos los programas al Bolsa Familia permitió mejorar la focalización, los esfuerzos públicos, y consecuentemente mejoró la eficiencia del gasto en la administración del programa (Silva et al 2004). La lógica del programa BF ha sido evitar la pérdida de capital humano de los jóvenes por encontrarse trabajando ante situaciones de pobreza de manera que esta transferencia permitiría sacarlos de empleos precarios, mejorar el nivel de educación, y combatir la pobreza. De este modo, es a partir del año 2003 donde las tasas de pobreza empiezan a disminuir en Brasil considerablemente y en donde las evaluaciones de impacto le atribuyen una corresponsabilidad al programa BF (Véase gráfico 3).

**Gráfico 3: Brasil - Evolución de la Pobreza y Pobreza extrema 1990-2011**



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

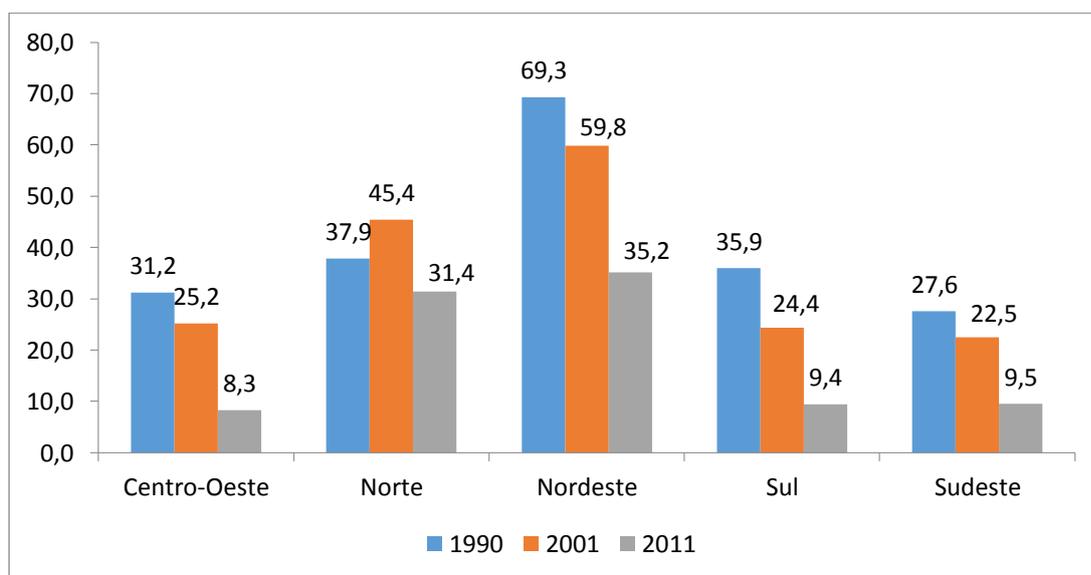
El programa BF responde a tres grandes objetivos; primero, ser una transferencia directa para los hogares pobres y en extrema pobreza. Segundo, la condicionalidad está orientada a generar un aumento del capital humano al mantenerse hasta la culminación de la escuela o el bachillerato lo que les asegura de manera continua la transferencia y al mismo tiempo la acumulación de capital humano; y tercero, la provisión de servicios complementarios. En este sentido, la propuesta fue diseñada con el fin de “disminuir la desigualdad y pobreza y de proveer activos e incentivos para la reducción de la misma en las futuras generaciones; básicamente, romper el ciclo vicioso de transmisión inter-generacional de la pobreza que caracteriza la historia económica y social del Brasil” (Del Tedesco 2010, 46). A nivel de Latinoamérica el programa BF es uno de los programas que llega a más hogares “en junio de 2015, cubría alrededor 13.827.369 familias beneficiarias, aproximadamente el 25% de la población de Brasil, con un costo bajo del 0,45% del PIB Brasileño” (BID 2016). Igualmente, el BF es de los programas con mayor cobertura en la región y con el 100% de presencia en los municipios de Brasil.

Actualmente, las condicionalidades del programa BF son escolaridad, asistencia a chequeos de salud y programas educación alimentaria, donde los beneficiarios continuaran recibiendo la transferencia mientras sean elegibles y cumplan con las condiciones. Además, todos los beneficiarios deben constar en el Registro Único el cual es administrado por las

municipalidades, y contiene la información socioeconómica de las familias, el BF se administra de forma compartida por los “estados, municipios y el Distrito Federal” (Del Tedesco 2010, 7).

La característica principal del programa BF es la participación activa de los municipios y de las localidades a diferencia de otros programas en la región donde la administración es centralizada a nivel del Estado. La característica de la pobreza es particular en Brasil y se concentra de forma distinta en las diferentes regiones afectando en mayor medida al noreste brasileño (Véase Gráfico 4). Además, el porcentaje de pobreza es mayor en las áreas urbanas que en las áreas rurales a diferencia de países como Ecuador donde la pobreza rural es mayor a la urbana.

**Gráfico 4: Brasil – Evolución de la pobreza por regiones**



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

La transferencia condicionada es asignada por medio de tarjetas bancarias administrada por la caja económica federal (Caixa) y es entregada a las mujeres bajo la creencia de que son las mejores administradoras, elemento que está presente en la mayoría de PTC en la región. Las condicionalidades tienen un seguimiento permanente y son enfocadas a niños, niñas y jóvenes del hogar, en caso de incumplimiento hay varias etapas antes de la cancelación que son la advertencia, el bloqueo, la suspensión y la cancelación del beneficio (Gazola Hellman 2015). Es decir, si un hogar no cumple con una de las condicionalidades tiene un llamado de atención que es registrado en el expediente y en caso de reincidencia recibe un acompañamiento y

asistencia social. En este sentido, el incumpliendo en BF es visto como un termómetro de que el hogar está en vulnerabilidad y el beneficio de la transferencia se mantiene seguido de un acompañamiento, el cual es solo cancelado en caso de que aún después del acompañamiento siguen persistiendo el incumplimiento de las condicionalidades por parte el hogar. Estas responsabilidades son monitoreadas por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de Salud y son los encargados de reportar al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil.

Uno de los mayores desafíos del programa BF es el financiamiento debido que al ser una transferencia no contributiva la cual proviene de las asignaciones presupuestarias del ingreso corriente el programa mantiene el riesgo de cambio o disminución del monto del programa ante un cambio de voluntad política de los gobiernos (Del Tedesco 2010). El programa BF es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (MDS) y está estructurado como un bono variable de 35 R\$ dependiendo de la condición de pobreza o extrema pobreza de la familia. Además, son familias prioritarios del programa BF las “familias quilombolas (grupos étnico-raciales, según criterios de auto--identificación, con trayectoria histórica propia, dotadas de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestros negros relacionada con la resistencia a la opresión sufrida históricamente), familias indígenas, familias de recicladores, familias en situación de trabajo infantil y familias con integrantes liberados de situaciones análogas al del trabajo esclavo” (Gazola Hellman 2015,9).

**Tabla 5: Evolución de los criterios de ingresos para los beneficiarios del Bolsa Familia**

Año	ene-04	abr-06	abr-09	jul-09	abr-14	Condicionalidades
<b>Decreto</b>	N°	N°	N°	N°	N°	
<b>Legislativo</b>	10836	5749	6824	6917	8322	
<b>Pobreza Extrema</b>	50R\$	60R\$	69R\$	70R\$	77R\$	Ingresan al programa sin condiciones
<b>Pobreza</b>	De 50 - 100R\$	De 60 - 120R\$	De 69 - 138R\$	De 70 - 170R\$	De 77 - 154R\$	Mujeres embarazadas o amantando con niños 0-15 y adolescentes entre 16 a 18 años

Fuente: en base a Gazola Hellman (2015).

Desde el 2014 existen tres mecanismos para asignar el monto del bono. Primero, el bono básico R\$ 77 el cual es asignado solo a los hogares de extrema pobreza. Segundo, el bono variable es otorgado a familias pobres y en pobreza extrema, por un monto de R\$ 35 hasta a 5 miembros de la familia otorgado a mujeres embarazadas o amantando con niños o adolescentes entre 0 a 15 años. Finalmente, un bono adicional otorgado a familias pobres y en pobreza extrema dirigido a los adolescentes de 16 a 18 por (R\$ 42,00) asignado hasta a 2 miembros de la familia (Gazola Hellman 2015). Es decir, el monto máximo que podría recibir una familia dentro del programa BF sería por el monto de 336 R\$ siempre y cuando el hogar se encuentre en extrema pobreza (R\$ 77) la familia este conformado por 5 hijos menores de 15 años (R\$ 175) y dos adolescentes (R\$ 84).

En definitiva, el programa BF ha gozado del apoyo y financiamiento de organismos internacionales como el BM y el BID y lo han caracterizado como un programa clave en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, el programa BF enfrenta desafíos, como indicios de redes clientelares, por lo que se han realizado auditorías y fiscalización permanente para evitar temas de corrupción o redes clientelares por parte de los administradores del programa (Draibe 2006) pese a esto BF se convirtió en uno de los programa más influyentes en la política social de Brasil y el abanderado por parte de la banca multilateral de forma que se implementaron rápidamente en otros países de la región.

## **2.5 Ecuador, la experiencia del PTC del Bono de Desarrollo Humano**

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) podría caracterizarse como el PTC de mayor importancia en Ecuador el cual con más de dos décadas se ha convertido en el programa más longevo y el de mayor presupuesto después de los rubros de educación y salud. Es así, que el programa no ha sido lineal, sino que por el contrario ha transitado por varias etapas.

La primera etapa como Bono Solidario (1998-2003) caracterizado por ser un programa ampliamente improvisado y de carácter asistencial debido a que no respondió a una política social planificada orientada al aumento del capital humano. La siguiente etapa como Bono de Desarrollo Humano (2003-2006) es conocida por la inestabilidad política del país, por un periodo leve de recuperación de la economía, se establecen las condicionalidades en las transferencias las mismas que se orientaron en los planes de erradicación de la pobreza del FMI y del BM.

La tercera etapa del BDH se ubica desde el año (2007-2017) caracterizado por un periodo de estabilidad política, en la cual la investigación evidencia un sub-periodo; el primero (2007-2013) con un ciclo económico en expansión el cual se alinea a una estrategia amplia de protección social y el segundo de (2014-2017) con un ciclo económico que empieza a experimentar los primeros síntomas de una ralentización de la economía que voltea su orientación de la protección social a nuevamente un “colchón mínimo” de consumo. Finalmente, la cuarta etapa (2017- hasta la actualidad) se corresponde con el gobierno de Moreno la cual incluye la creación de un bono variable, el cual por el tema de la temporalidad de esta investigación se excluye de mayores detalles.

**Tabla 6: Etapas del Bono de Desarrollo Humano**

	<b>Periodo</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Característica</b>
<b>Etapa I</b>	(1998-2003)	Jamil Mahuad Gustavo Noboa	Carácter asistencial
<b>Etapa II</b>	(2003-2006)	Lucio Gutiérrez Alfredo Palacios	Incentivo al aumento de capacidades
<b>Etapa III</b>	(2007-2014)	Rafael Correa	Protección Social amplia (ciclo económico expansivo)
	(2014-2017)		Incentivo al aumento de capacidades (ciclo económico con los primeros síntomas de recesión)
<b>Etapa IV</b>	(2017- hasta la actualidad)	Lenin Moreno	Incentivo al aumento de capacidades (ciclo económico en recesión)

Fuente: Cepal- Base de datos de programas de protección social

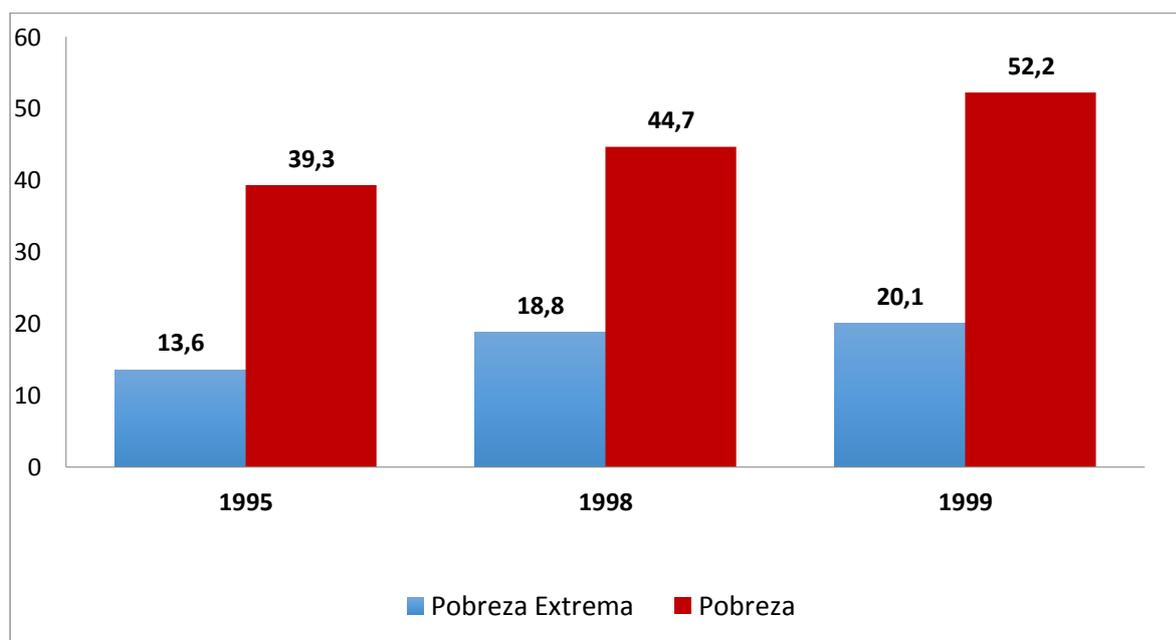
### **2.5.1 Etapa I. Bono Solidario**

El Bono Solidario (BS) nació en el gobierno de Jamil Mahuad en un contexto de crisis económica y de gran aumento de las tasas de pobreza para el Ecuador (Véase gráfico 5) donde el anhelo de conseguir préstamos por parte de la banca multilateral implicaba una serie de condicionalidades como la eliminación de subsidios razón la cual el programa del BS fue dirigido a compensar el aumento de los precios del gas, combustibles y gasolina. En sus inicios tenía como objetivo llegar a los hogares más pobres que ante la vigencia de los ajustes establecidos por el FMI habían visto sus condiciones de vida empeoradas. Esta transferencia

monetaria mensual fue un programa sin condicionalidades, es decir no se condicionaba a los hogares beneficiarios asistencia escolar, de salud, o de cualquier otro tipo.

En el programa BS los mecanismos de focalización no venían de un proceso técnico, los hogares se auto identificaban como pobres en las iglesias católicas y evangélicas donde llenaban sus datos socioeconómicos (Recalde 2007), donde se mantenía una lógica conservadora de no Estado (Entrevista Andrés Mideros, en conversación con el autor, febrero 2020). Más tarde la base de beneficiarios sería validada con información de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para depurarla de aquellos inscritos que tenían afiliación social, eran garantes de préstamos en bancos, poseían bienes o presentaban un alto consumo de energía eléctrica (León at al 2001).

**Grafico 5: Tasa de Pobreza 1995-1999**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida – Inec

Un hito importante en el programa BS fue el diseño inicial, el cual contempló en su mayoría beneficiarios para el sector urbano desfavoreciendo a los sectores rurales donde se encuentra el mayor porcentaje de población pobre, vulnerable y en mayores condiciones de pobreza y que paradójicamente no fueron incluidos. Además, las bases de focalización de beneficiarios mantenían errores de inclusión y exclusión, pues los pobres que debían recibir el bono no lo hacían y los no tan pobres recibían esta transferencia (Cervantes y Fabara 2007). Acorde a León “el BS nació como una transferencia no condicionada y con una cobertura grande, por la

dimensión que tuvo en aquel tiempo era complejo implementar el monitorio de las condicionalidades a escala nacional” (Mauricio León, en conversación con el autor, marzo 2020).

El diseño inicial el BS cubría a las madres con hijos menores de 18 años con una transferencia de \$15.60, incluía a personas con más del 70% de discapacidad y a los adultos mayores quienes recibían un monto de 7.60\$. De esta forma, el BS para el año 2000 alcanzaba a alrededor de “1.2 millones de hogares, cerca del 45% de los hogares pobres ecuatorianos” (Ponce y Bedi, 2008) y en promedio, el bono “representaba el 11% del total de los gastos del hogar en 1999” (Ponce 2013, 21). Además, en 2001 se creó un programa adicional, Beca Escolar, el cual otorgaba una transferencia de \$5 por niño y el máximo de beneficiarios por hogar serían dos niños, se “llegó a registrar hasta 145.000 niños beneficiarios, a quienes de manera regular se controlaba su asistencia a la escuela” (Ponce 2013,7).

Además en 2001 como programa complementario al BDH surgió la iniciativa del Crédito de Desarrollo Humano (CDH) como un programa dirigido la población que recibe el BDH para que pueda generar pequeños emprendimientos que eventualmente les permita superar la condición de pobreza. Sin embargo, este CDH es manejado como un anticipo acumulado del BDH que puede llegar a los \$600 si es otorgado en forma individual, es decir un anticipo por un año. Y si es en forma colectiva (dos personas) hasta los \$1200, al respecto al ser manejado como un adelanto se considera que este enfoque fomenta el consumo familiar de corto plazo y no es complementario al BDH (Enríquez 2013); además, no necesariamente asegura el aumento de las capacidades porque adquiere otra connotación la de crédito (Ponce 2013). Sin embargo, desde la visión estatal el CDH promueve una participación activa de la población pobre en mejorar su condición mediante el emprendimiento.

Alrededor del análisis sobre el BS las evaluaciones de impacto señalan que los hogares contaron con un ingreso corriente del cual podían disponer para mejorar su consumo, enviar a sus hijos a la escuela, utilizarlos en pagos de salud o cubrir gastos de transacción para encontrar un empleo. Sin embargo, también se encontraron en las evaluaciones de impacto distorsiones en los efectos del BS como la disminución del número de horas en el tiempo que la familia dedicaban a horas trabajadas (León et al 2001). Por otra parte, en las evaluaciones de impacto Ponce halla que los efectos del BDH son heterogéneos y son mayores en los hogares más pobres quintiles 1 y 2 (Ponce 2013).

Finalmente, una de las mayores debilidades del BS fue que no estuvo adecuadamente focalizada ni planteó una estrategia de política social a largo plazo para combatir la pobreza estructural, fue una respuesta coyuntural y de carácter asistencial en época de una crisis económica para el país ante medidas que despertaban la protesta social por el aumento de los combustibles y el endurecimiento de las condiciones sociales. Sin embargo, el tema de la reducción de los subsidios a los combustibles no fue de largo plazo y los subsidios volvieron aplicarse y se mantienen vigentes hasta la actualidad (Vos 2000).

### **2.5.2 Etapa II. Bono de Desarrollo Humano**

La llegada del gobierno de Gutiérrez y la búsqueda de nuevos créditos fueron parte de la transición de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano en 2003 bajo los requerimientos del BM y el FMI creándolos acorde a sus medidas, mecanismos e intereses, es decir los organismos internacionales sentaron sus agendas importadas en las instituciones gubernamentales del país (Rivera 2003). El objetivo del gobierno de Gutiérrez fue suavizar los ajustes fiscales para la población más pobre donde la nueva etapa incorporaba una fase de PTC con condicionalidades que además implicaba una carga técnica y de monitoreo para el cual el país no estaba preparado a nivel de recursos y a nivel técnico. El BDH se lo construyó desde un discurso enfocado en los más pobres con una lógica de graduación, focalización y temporalidad la misma que generaría una acumulación de capacidades para que los hogares pobres puedan insertarse en el mercado laboral, tomar mejores decisiones y superar su condición de pobres.

Para tales efectos, se construye un nuevo registro con la intención de contar una base de beneficiarios depurada y sofisticada donde se creó el primer Índice Selben, el cual focalizaba los beneficios de la transferencia a los quintiles 1 y 2. En esta etapa el BDH contó con una base de beneficiarios que permitió realizar una re-focalización hacia las personas más pobres e incluyó las condicionalidades en materia de salud y educación a los hogares beneficiados con la intención de aumentar la inversión en capital humano de las familias más pobres.

### **2.5.3 Etapa III: El BDH y la iniciativa de la Protección Social**

El paradigma de la Protección Social adquiere institucionalidad en Ecuador bajo la Constitución de 2008 donde el art 340 menciona la conformación de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social el cual representó un importante avance en derechos sociales y de

seguridad social que se alineaban a los Planes Nacionales de Desarrollo que fueron elaborados en el país (2007-2010; 2009-2013; 2013-2017). De forma que la Protección Social apareció apegada a la definición de 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” (Naciones Unidas, 2000, citado por Cecchini y Martínez, 2011, pág. 19).

El BDH en lo que se ha denominado la tercera etapa (2007-2017) pretendió en sus inicios superar las falencias de los enfoques asistenciales y aumentar el capital humano de los pobres mediante los bonos con corresponsabilidades dirigido a las madres y de manera paralela acompañarlos con una oferta amplia de servicios y de otros programas sociales que incluía además pensiones jubilares no contributivas y pensiones por discapacidad (Cecchini y Martínez 2011). Al mismo tiempo, es conocido como el periodo de mayor estabilidad política en Ecuador lo que permitió una política social planificada e institucionaliza. Fue diseñado como un programa de protección social amplió, caracterizado por una nueva Constitución, un periodo económico en auge, aumentos en la inversión social. Además, la economía experimentaba un ciclo económico en expansión con altos precios internacionales de las mercancías, y es que tan solo para el año 2007, “el índice de precios de los commodities creció interanualmente alrededor del 17%” (Vera 2009,102).

Como se ha mencionado previamente los criterios de focalización alrededor del BDH han evolucionado, en 1998 se realizó por auto identificación del hogar, en 2003 se construyó el Índice Selben focalizando en los quintiles 1 y 2, en el 2009 se levantó un nuevo registro utilizando un índice estadístico multivariado y la focalización se realizó a los hogares que estaban por debajo de la línea de pobreza y no en los quintiles 1 y 2 más pobres (León at al 2001), y en 2013-2014 se cambió el criterio de focalización de los “pobres” hacia los “pobres extremos” utilizando la línea de pobreza (Véase tabla 6).

**Tabla 7: Etapas en la identificación de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano**

BONO SOLIDARIO		BONO DE DESARROLLO HUMANO			
Etapas	Etapa I	Etapa II		Etapa III	
<b>Focalización</b>	Auto identificación	Índice Selben		Registro Social 2009	Registro Social 2013-2014
<b>Período</b>	1998-2003	2003-2006		2009	2013
<b>Técnica</b>	Formulario manual	Método estadístico. Proxy media test. (PMT)		Método estadístico. Proxy media test. (PMT)	Método estadístico Proxy media test. (PMT)
<b>Beneficiarios</b>	Auto identificación	Quintil 1 y 2		Pobres y pobres extremos. Puntaje 36,5	Pobres extremos. Puntaje 28,2
<b>Recopilación de información</b>	Las familias solicitaban la inclusión	Universidades públicas		Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS).	Encuestadores contratados por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social MCDS
<b>Año – Decreto Ejecutivo</b>	1998 No. 129	2003 No. 347	2007 No. 12	2009 No. 1838	2013 No. 1395
<b>Monto</b>	\$11.5	\$15	\$30	35	50

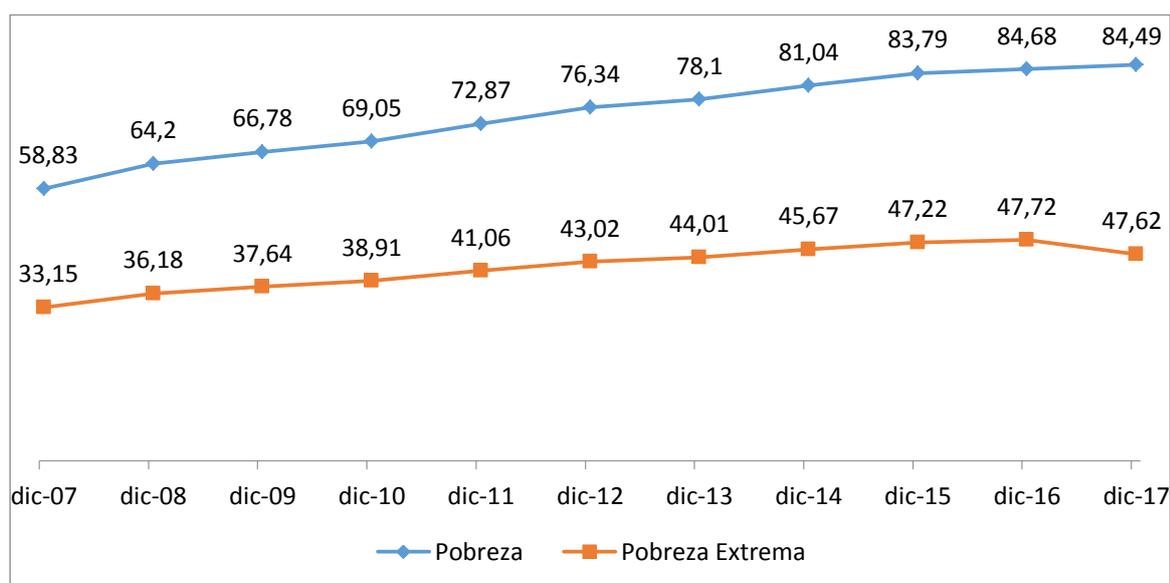
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Proyecto Red Intersectorial de servicios sociales.

Por lo tanto, al comprender el BDH en lo que se ha denominado la tercera etapa (2007-2017) es clave diferenciar dos sub-periodos; el primero que va desde (2007-2013) y el segundo de (2014-2017), aun cuando estén en la misma etapa y bajo el mismo gobierno (Revolución Ciudadana). Esta distinción es clave para entender los diferentes hitos que marcan la tercera etapa del programa del BDH, la política social y la redirección del gasto público en la política social en el período de investigación.

### 2.5.3.1 Primer sub-periodo 2007-2013

En este sub-periodo conforme a la actualización del Registro Social en el 2009 el BDH se focalizó en los hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza y la extrema pobreza, es decir para la población en pobreza y extrema pobreza. Por consiguiente, para 2009 los hogares que tenían ingresos menores a \$66,78 eran considerados como pobres y aquellos con ingresos menores a \$ 37,64 eran los pobres extremos, y por ende clasificaban como potenciales beneficiarios (Véase gráfico 6). En esta etapa para enero de 2009 se pasó de 719 .034 beneficiarios a un incremento en 2010 con más de 1 208.826 de hogares beneficiados (Registro Interconectado de Programas Sociales, RIPS) teniendo como objetivo llegar al mayor número de personas que se encuentren en situación de pobreza y pobreza. Además, en este periodo la intervención del FMI fue nula y más bien el BID quien estuvo presente pero sin una influencia directa en las políticas del país.

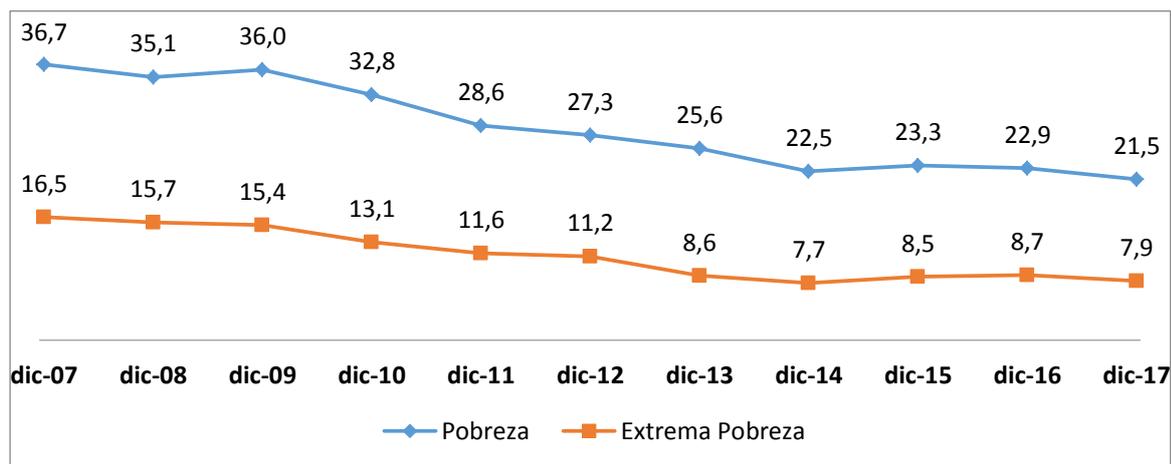
**Gráfico 6: Línea de Pobreza y Extrema Pobreza 2007-2017**



Fuente: Inec. Estadísticas de pobreza.

En Ecuador en este periodo se observan importantes logros en la reducción en la pobreza donde al iniciar el año 2007 el 36% de su población se encontraba en pobreza y la incidencia de la extrema pobreza se ubicaba en alrededor del 16%. Sin embargo, para 2017, los resultados en la disminución de la pobreza extrema fueron favorables donde se aprecia una caída de la pobreza extrema que pasa 16,5% en 2007 al 7,9% en 2017 y la pobreza disminuye del 36,7% al 21,5% (Véase gráfico 7).

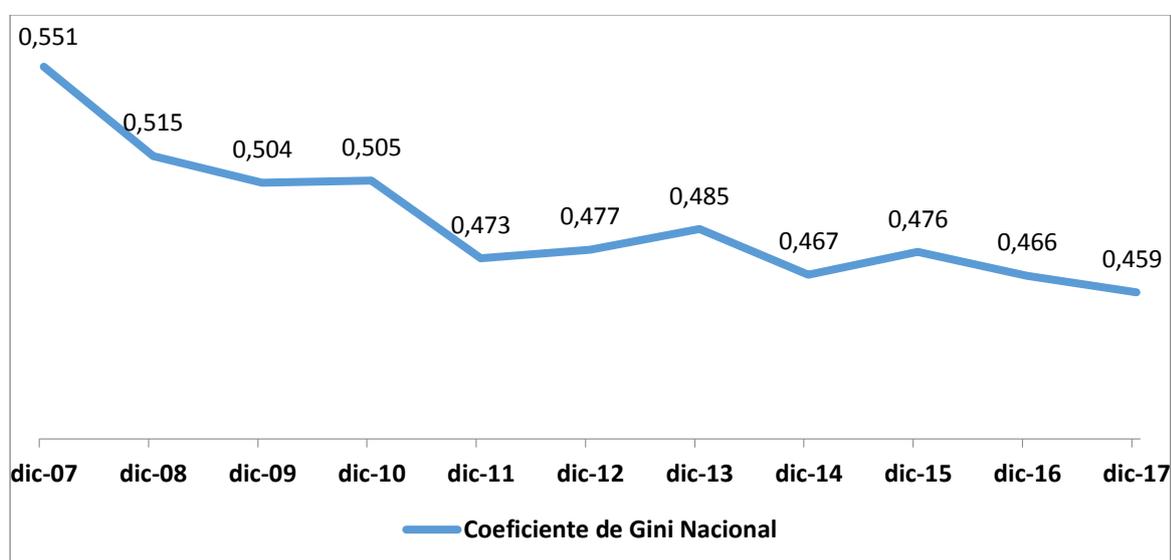
**Grafico 7: Evolución de la Pobreza y la Extrema Pobreza 2007-2017**



Fuente: Inec. Estadísticas de pobreza.

Además, estos procesos fueron de la mano de una reducción de la desigualdad, evidenciándose en el indicador del Coeficiente de Gini (CG) que mide la desigual donde 1 representa la perfecta desigual y 0 la perfecta igualdad. En el país pasamos de un CG que va desde el 0,55 en 2007 al 0,45% en 2017 es decir una reducción importante del 0,10% en la desigualdad.

**Grafico 8: Evolución de Coeficiente de Gini a Nivel Nacional 2007-2017**



Fuente: Inec. Estadísticas de pobreza.

En este primer sub-periodo (2007-2013) el BDH intenta convertirse en un programa social que mejoré las etapas anteriores en cuanto a focalización, cobertura y monto con una amplia oferta de servicios de educación, salud, crédito, vivienda para que de una manera integral la población pueda salir de las condiciones de vulnerabilidad. Para inicios del año 2007 el BDH

se constituyó como el programa de protección social más grande del Ecuador con el “40% de inversión en relación al resto de programas sociales y representó alrededor del 0,84% del PIB” (Cervantes y Fabara 2007,184). En este sub-periodo, el gasto social retomó un papel importante en la política social como un catalizador que proveía de mejores oportunidades a los sectores más pobres y vulnerables.

No obstante, desde 2014 la economía del país experimentó cambios macroeconómicos y fuertes caídas en los precios internacionales del precio del petróleo lo que a su vez implicó ajustes de economía política y de equilibrio fiscal que generó un quiebre en la política social la cual retomó la vieja etapa de “mínimos de consumo” para los extremadamente pobres transitando a lo que se ha denominado la segunda etapa (2014-2017) y el declive del proyecto de protección social.

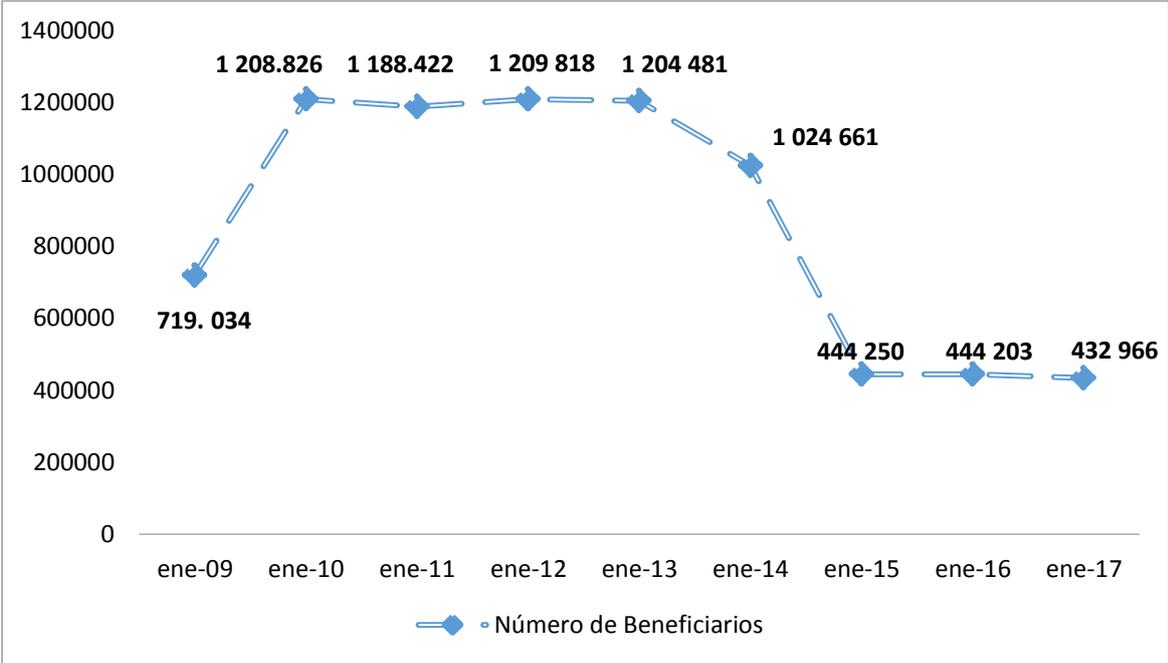
### **2.5.3.2 Segundo sub-periodo 2014-2017**

Lo que se ha denominado el segundo sub-periodo 2014-2017 se refiere a un ciclo económico que presenta una ruptura en la Protección Social con los primeros síntomas de una economía que empezó a ralentizarse por la caída de los precios petróleo, de los super precios de los commodities cuestiones que afectaron al país a nivel macroeconómico y por ende a programas sociales dependientes de ingresos corrientes como el BDH (Cepal 2016). Asimismo, volvieron los compromisos destinados al pago de deuda externa la cual para 2013 era de 12,9 millones y en 2017 se encontraba por 31,7 millones (Banco Central del Ecuador, 2018). De esta forma los recursos que antes se destinaban a la inversión social disminuyen, es así que “en 2012 por cada dólar destinado al servicio de la deuda, se destinaba USD 2,57 a gasto social, un valor casi 5 veces mayor al del 2006. Sin embargo, la presión fiscal de la deuda pública, hizo que para 2016 por cada dólar destinado al servicio de la deuda, apenas se destinen 91 centavos al gasto social” (Palacios et al 2017,32).

De tal forma que en 2014 se produce una drástica reforma el programa con la actualización del Registro Social del BDH realizada en 2013-2014 cambiando el criterio técnico para focalizar de los “pobres”, hacia los “pobres extremos”. Esto implicó que los elegibles para el programa tan solo sean los hogares que se encuentren por debajo de la línea de extrema pobreza. Es decir, hogares con un ingreso menor a \$45,67 serían los elegibles para recibir la transferencia monetaria, a esta medida se agregarían los hogares sin hijos que se encuentren en pobreza extrema que antes no calificaban como elegibles.

La gran depuración de 2014 a la base de beneficiarios del BDH la cual para enero 2013 cubría alrededor de 1'204.481 hogares en enero de 2015 tan solo incluía a 444.250 hogares, esto ocasiono la salida de alrededor del 700.000 beneficiarios entre 2013 y 2015 (Véase el grafico 9). De manera que con la nueva focalización se redujo el PTC a los hogares en “extrema pobreza” motivando la salida “de alrededor el 60% de beneficiarios” (Martínez et al 2017, 5).

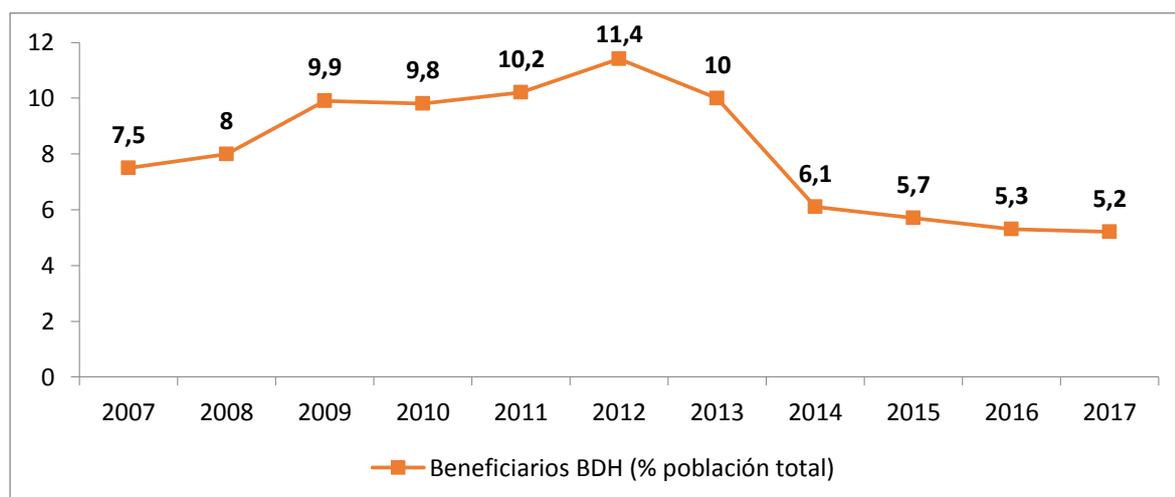
**Grafico 9: Evolución del Número de Beneficiarios del BDH**



Fuente: Registro Interconectado de Programas Sociales, RIPS

En términos porcentuales en relación a la población total la curva de beneficiarios se volvió por debajo del año 2007. (Véase gráfico 10). De forma que en 2014 se regresó a una lógica de focalización, graduación y temporalidad.

**Grafico 10: Beneficiarios del BDH (%Población Total)**



Fuente: Enemdu 2007-2017

Así también, hubo la intención en esta etapa de que el BDH fuese un ingreso que compense el trabajo no remunerado de mujeres que cuidan a sus hijos y que no poseen una remuneración económica (Recalde 2007) la cual no fue bien vista desde los sectores feministas del país. En Ecuador, nuevamente el irrumpir de un ciclo económico no tan favorable generó una nueva priorización fiscal y por lo tanto se re-focalizó y re-orientó la política social. En este sentido nuevamente los bonos irrumpen como paliativos y no son exactamente la solución para sacar a la familia de la pobreza, “es parte de un programa que les permite a las familias apoyarse temporalmente con un consumo mínimo mediante las trasferencias directas” (Cristina Fabara, en conversación con el autor, marzo 2020).

## **2.6 Balance final del BDH**

A lo largo del programa el diseño del BDH se ha caracterizado por ser una combinación “entre aspirar a ser una protección social efectiva y brindar un consumo mínimo” (Juan Carlos Palacios, en conversación con la autora, marzo 2020). El BDH al dejar de asignarse a personas en situación de pobreza dejó un enorme vacío en lo que es un piso de protección social y a partir de 2014 ese fue el criterio de focalización, con un modelo orientado a los “más pobres de los pobres” como advertía Leguizamón y con una transferencia que otorga mínimos de consumo a los más desamparados.

El PTC al estar está orientado a la demanda en muchas ocasiones no se encuentra con la oferta adecuada de servicios de educación y salud de calidad. Al mismo tiempo, la experiencia latinoamericana señala que “un recurso humano más calificado no se integra automáticamente

al aparato productivo si paralelamente no se dan procesos dinámicos de innovación y mayores dosis de inversión con capacidad de absorción del recurso humano” (Ponce y Vera 2009,183). Esta visión es compartida por León quien señala que no necesariamente la educación que reciben los beneficiarios es de calidad entonces “si no mejora la calidad del sistema educativo tampoco se garantiza el aumento del capital humano y las condiciones de estos grupos en el futuro” (Mauricio León en conversación con el autor, marzo 2020)). Por lo tanto, es clave comprender que este tipo de programas requieren de la intervención de otros programas complementarios que aseguren la oferta de servicios y la calidad de los mismos sobre todo en las áreas más vulnerables y en períodos de crisis.

En cuando a las condicionalidades el BDH aunque aparece como un programa de transferencias condicionadas desde 2003 sujeto a condiciones en educación y salud en la práctica recae en un programa de transferencia directa no condicional, pues desde su creación las mismas no se han implementado a pesar del tamaño del programa y del presupuesto que recibe, entre las posibles razones “el alto costo, la alta carga administrativa, la baja institucionalidad en los territorios, donde aun cuando han existido iniciativas en lograr la condicionalidad estas no se ha aplicado” (Cristina Fabara, en conversación con el autor, marzo 2020). Sin embargo, en la actualidad esto no sería una justificación pues el número de beneficiarios del BDH es menor, “han mejorado los sistemas de monitoreo y aplicar las condicionalidades es un desafío del programa” (Oscar Enríquez, en conversación con el autor, marzo 2020).

Acorde a Ponce, las condicionalidades impulsan el efecto de la transferencia y aseguran la efectiva transferencia de capacidades y la coparticipación de los hogares. No es lo mismo el tener el cash transfer (efecto ingreso de la transferencia) que el conditional cash transfer (ingreso + la condicionalidad) (Ponce 2013). Por consiguiente, indica que la primera reforma al BDH radica en el diseño “en Ecuador el diseño del programa está atado a la madre y la condicionalidad tiene que ser a nivel del niño porque ahí se puede efectivamente aumentar las capacidades y el beneficio del BDH debe durar hasta la culminación del ciclo escolar, escuela, bachillerato no antes porque de lo contrario no hay una transferencia de capacidades solo un consumo mínimo (Juan Ponce, en conversación con el autor, marzo 2020).

Además, la condicionalidad sirve como un instrumento de Economía Política para generar consenso y aceptación social por parte de todos los hogares, de esta manera “los hogares no

receptores aceptan más fácilmente las transferencias monetarias cuando conocen que los hogares en situación de pobreza invierten los recursos recibidos desde el Estado en enviar a sus hijos a las escuelas, a chequeos de salud, alimentación” (Andrés Mideros, en conversación con el autor, marzo 2020).

Una de los mayores desafíos del BDH recae en reformular el diseño el cual hasta la actualidad no incluye una contra meta que permita verificar en gran medida la acumulación de capital y de capacidades humanas. Un ejemplo de este PTC a contra meta es el programa Bolsa Familia el cual está diseñado para aumentar las capacidades en los niños, niñas y jóvenes para que culminen la escuela y el bachillerato, por lo tanto la duración del PTC es hasta la culminación de la educación. Acorde a Ponce “cuando las transferencias están condicionadas a un comportamiento, por ejemplo con la educación (tal es el caso de Bolsa Familia), este puede cambiar en forma permanente la situación de las familias, porque se exige que los niños estén en la escuela de manera continua lo que significa acumulación de capital humano, como un activo de la sociedad, sobre todo de las familias más pobres” (Juan Ponce, en conversación con el autor, marzo 2020).

Otra de las limitantes a lo largo del programa que se mantiene presente en las diferentes etapas del BDH “es que los hogares que salen del programa no tienen procesos de articulación sectorial que les permita estar conectados a una red de servicios y salir adelante sin estar vulnerables a que un pequeño shock exógeno haga que vuelvan a su situación inicial” (Reinaldo Cervantes, en conversación con el autor, marzo 2020).

En Ecuador no han existido “estrategias de graduación de la pobreza” desde la creación del BDH hasta la actualidad y los denominados “graduados de la pobreza” en 2014 eran los que salieron del programa pero no atado a capacidades si no a un cambio en la focalización. En otros países como Brasil, México, Bolivia los llamados graduados de los PTC eran aquellos que habían terminado el colegio, la escuela con una transmisión de capacidades en educación, donde además la graduación significa que el hogar ha mejorado sus condiciones socioeconómicas, sus condiciones de empleabilidad y que además estén fuera de la pobreza.

En el 2014 los hogares salieron del BDH no por un programa articulado de graduación en el que se verifico una acumulación de capacidades sino “por una cuestión decisión de economía política” (Andrés Mideros, en conversación con el autor, marzo 2020).), una re-focalización

en la que detrás estaba una decisión meramente fiscal de equilibrar las finanzas públicas debido a que los ingresos corrientes disminuyeron.

Como indica Vos “la política de protección social tiene que ser parte integral de una estrategia de Desarrollo y lo que sucedió en 2014 obedeció a una política pro-cíclica” (Rob Vos, en conversación con el autor, marzo 2020). Aun cuando la decisión de re-focalización es legítima para los gobiernos los cuales pueden ampliar o reducir la cobertura del número de beneficiarios de programas no contributivos “si lo que se aspira es transitar hacia una política de protección social las políticas tenían que ser contra-cíclicas, en una crisis una buena decisión es ampliar el punto de corte. Sin embargo, eso depende del enfoque de política social, del compromiso que se pueda tener con la gente y de los recursos que se tengan para financiar” (Mauricio León, en conversación con el autor, marzo 2020).

Dentro de los múltiples desafíos que presenta el BDH es aislarse de redes clientelares por parte de los gobiernos que eventualmente vean al BDH como un instrumento proselitista debido a que en el país en cada elección una de las ofertas de los partidos políticos ha sido el aumento del monto del bono. En este sentido, Cervantes indica que una de las medidas que se implementó fueron los mecanismos de registro e identificación de potenciales beneficiarios, de forma que “la entidad que se encargue del registro, no forme parte de los ejecutores de la transferencia, por otro lado es relevante que existan procesos de auditoría permanente donde se pueda identificar el tema de la trazabilidad, cuando ingreso el beneficiario, donde se levantó la información, en qué periodo (eso te puede alertar sobre algunos temas) y hacer cruces de datos con otros registros administrativos y con otras bases” (Reinaldo Cervantes, en conversación con el autor, marzo 2020).

Por otra parte, al abordar la temática sobre la efectividad del CDH acorde a Ponce y Mideros se han mezclado erróneamente el CDH y el BDH, desde el punto de vista conceptual y técnico el primero está mal llamado, no hay crédito, es otro método de pago de la misma transferencia que es el BDH. Al recibir el CDH se suspende la transferencia del BDH la cual es descontada mensualmente del crédito, “se lo creó de esta forma por el temor de un paternalismo en la transferencia y se intentó dar otro imaginario al BDH” (Andrés Mideros, en conversación con el autor, marzo 2020). El BDH al ser una transferencia directa debe cumplir su función de brindar un mínimo de ingreso y consumo al hogar, y por otra parte se debería “otorgar un crédito que les permita a estos hogares emprender pero donde paralelamente se asegure un

consumo mínimo, que es alimentario, y después llega el CDH para crear un emprendimiento que permita al hogares potenciar una movilidad social ascendente” (Andrés Mideros, en conversación con el autor, marzo 2020).

A manera de síntesis, la idea que soporta la política del BDH es la advertida por Leguizamón donde se espera que las mismas familias logren salir de la situación de pobreza y que no dependan todo el tiempo de las transferencias monetarias, y un incentivo a esta política ha sido el CDH para que los pobres extremos puedan emprender y eventualmente dejar de recibir el BDH. A su vez, un PTC como el BDH dependiente de ingresos corrientes, de los ciclos económicos y de la voluntad política del gobierno no logra romper la pobreza estructural, cumple con la función de ayudar a las familias con un consumo mínimo pero no asegura la calidad de los servicios de salud, de educación, y de capacidades adquiridas. Finalmente, la política social en Ecuador se refuerza del enfoque de capacidades de Sen donde permanece la tríada “estado, sociedad y familia” articulando políticas sociales para aliviar la pobreza y no para combatirla o erradicarla.

## Capítulo 3

### Introducción al estudio de caso: Colta y Morona

*“La pobreza mediante la representación del pobre  
es la evidencia del fracaso del sistema  
que se dice así mismo democrático y libre”*

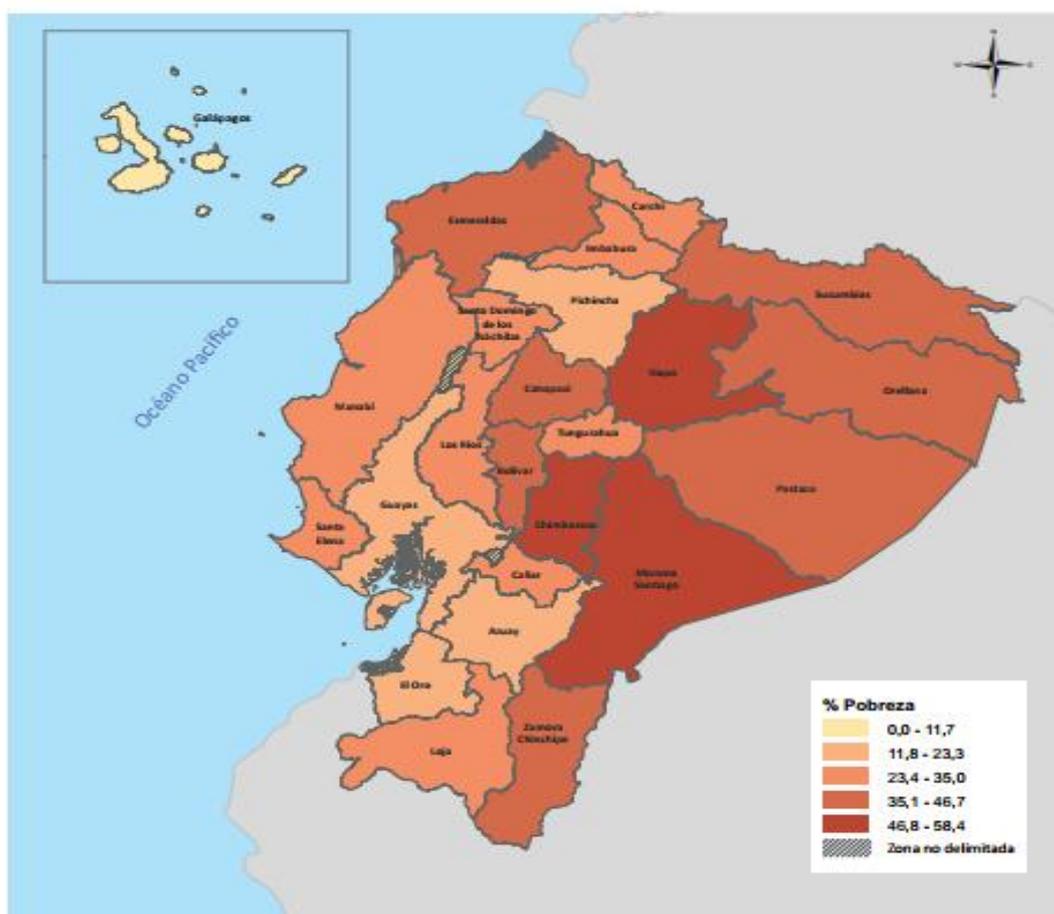
Enrique Dussel, 1985

Ecuador es un país de 17. 510 643 habitantes según las proyecciones poblacionales del Inec para el año 2020, calificado como un país de ingresos medios, con un Producto Interno Bruto (PIB) de 107,436 mil de millones de dólares al año 2019 (Banco Central del Ecuador 2020) donde un 32,10% de la población vive en la parte rural (Inec 2010). Acorde a uno de los últimos estudios del INEC sobre la caracterización de la pobreza a nivel nacional existen “59 de los 221 cantones; es decir, 27% de los cantones con una incidencia de pobreza por consumo superior al 50% esto significa que 1 de cada 2 personas viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza (Inec 2014).

En Ecuador el indicador de pobreza por consumo a nivel nacional es de 25,8% pero los cantones de Colta y Morona presentan un mayor grado de intensidad y severidad en los niveles de pobreza junto con múltiples carencias. Las provincias más afectadas según el Inec con una pobreza por consumo superior al 50% son Napo, Chimborazo y Morona Santiago (ver ilustración I). No obstante, en repetidas ocasiones sus realidades y estadísticas están invisibilidades en los promedios nacionales.

Este es el caso del cantón Colta en la serranía ecuatoriana de la provincia de Chimborazo donde sus habitantes son afectados con el 93,3% de pobreza NBI, y con una situación parecida se descubre el cantón Morona en lo recóndito de la Amazonia en la Provincia de Morona Santiago con un 65,8% de pobreza NBI y con un evidente déficit de servicios básicos, disparidades y desigualdades. El estudio de caso es de interés de la investigación porque representa una fotografía de la pobreza de los excluidos de un sistema capitalista perverso y a la vez evidenciar el alcance de la protección social con programas como el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador, y como incide el programa en la vida de los beneficiarios y en su cotidianidad.

**Ilustración 1: Tasas de Pobreza a nivel provincial, 2014.**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. Censo de Población y Vivienda 2010

### **3.1. Caracterización Socioeconómica de Colta**

La caracterización socioeconómica tiene que ver cómo y en qué condiciones vive la comunidad, Colta localizada en la serranía ecuatoriana en la provincia de Chimborazo a cuatro horas de Quito y a 16 kilómetros de Riobamba, es una localidad donde el 87,38% de la población es kiwcha indígena, conocida entre sus pobladores como la cuna de la nacionalidad Puruhuá, envuelta por el nevado más cercano al sol “el Chimborazo”, con el kiwcha como idioma predominante sobre todo entre los adultos y ancianos aunque en la actualidad parte de la población es bilingüe sobre todo la población más joven.

Colta rodeada del imponente Chimborazo cuenta con una extensión territorial de 829 km<sup>2</sup> y dos parroquias urbanas Cajabamba y Sicalpa conocida en la actualidad como Villa Unión, las otras parroquias rurales; Cañi, Columbe, Juan de Velasco, y Santiago de Quito. Acorde a las proyecciones poblacionales del Inec para el 2017 posee una población de 45.658 personas donde la población indígena representa alrededor del 87,38% y se encuentra en su mayoría en

las zonas rurales con un 93,2% es decir 42 658 personas cuya principal actividad económica es la agricultura, ganadería y crianza de animales (Inec 2010).



Figura 3: Colta- Parroquia Santiago de Quito  
Fuente: Gianella Jiménez, agosto 2020

Actualmente se encuentra entre los 10 cantones más vulnerables al cambio climático donde la agricultura su principal actividad económica es cada vez más de subsistencia y menos productiva debido entre otros factores a las malas condiciones climáticas que en ocasiones los han dejado sin ningún sembrío y sin cosecha (Jiménez 2012). En este sentido, la población indígena y la Colteña han demandado como su mayor consiga el acceso a la tierra, respeto a su identidad, cultura, educación intercultural y bilingüe, servicios básicos, creación de empleo, acceso al crédito. Es decir, condiciones mínimas que les permita organizarse para mejorar sus condiciones de vida e ingresos para sus hogares. No obstante, sus demandas han pasado décadas sin ser escuchadas y los altos niveles de pobreza persisten cuestión que los ha obligado a dejar sus tierras que ahora no son productivas y la nueva modalidad de supervivencia es salir del campo a las ciudades en la búsqueda de empleo, cuestión que en

muchos casos agrava aún más su situación al ser discriminados, precarizados y marginalizados en las grandes urbes.

Antes de profundizar en las entrevistas, es necesario conocer las condiciones de vida de la población Colteña, la tasa de analfabetismo es del 26,71% y el nivel de instrucción que la población alcanzó fue la educación primaria con un 37,14%, no posee ningún nivel de educación 20,69%, secundaria 14,46%, educación básica 8,66%, centro de alfabetización 6,59%, superior 4,86%, postgrado 0,17%, otros 7,23% (Inec 2010).

Al indagar sobre los servicios básicos a los que accede la población el promedio es menor en comparación con la escala nacional, el porcentaje de viviendas con características físicas inadecuadas es del 60.4%, la disponibilidad de agua por red pública 41.2%, la disponibilidad de alcantarillado 11.1%, el servicio de recolección de basura 27.2%, solo el servicio de energía eléctrica es el de mayor cobertura al llegar al 84.6% de los hogares (Inec 2010). Además, las condiciones de salud de la población son precarias agravándose por las difíciles condiciones climáticas del páramo, una alimentación poco adecuada, bajas temperaturas, factores que les producen enfermedades en las vías respiratorias donde los adultos presentan problemas de artritis, y los niños desnutrición infantil ante necesidades básicas que no son cubiertas debido a la situación de pobreza de las familias. Por consiguiente, al no garantizarse el acceso a los servicios básicos necesarios la población Colteña atraviesa una grave crisis de reproducción de la vida (Martínez 2002) con consecuencias graves para la población, el ambiente, la salud, la calidad del agua, migración, y pobreza.

En la actualidad, uno de los mayores problemas es la migración interna a consecuencia de la falta de fuentes de empleo donde jóvenes y adultos salen del campo hacia las ciudades de Riobamba, Guayaquil y/o Quito como principales destinos para buscar fuentes de empleo. Al momento, la migración está dejando al territorio sin sus habitantes como ocurre en la parroquia rural Santiago de Quito donde los lugareños conservan en el territorio sus casas y algunos bienes, visitan el lugar en feriados, y retornan en la vejez (Senplades 2013). En Santiago de Quito donde se llevó a cabo la investigación evidenciamos esta información y observamos a los ancianos solos, trabajando en labores de agricultura, en condiciones de pobreza extrema, y con una infinidad de necesidades básicas insatisfechas.



Figura 4: Mujer adulta mayor, hablante kichwa  
Fuente: Gianella Jiménez, agosto 2020

El tejido social en el cantón Colta responde a la forma de organización indígena y consiste en la Asamblea como máxima autoridad, seguido del Cabildo, organismos como la asociación de mujeres de Colta, la organización de productores y comerciantes, asociación de trabajadores, la caja solidaria de ahorros, y organizaciones evangélicas (Senplades 2013).

Finalmente, a pesar de que en Colta existen organizaciones políticas indígenas y Organizaciones No Gubernamentales e inclusive una pequeña presencia estatal acorde a Martínez “los éxitos en el fortalecimiento organizativo de la población indígena no han estado acompañados en los aspectos económicos y en la superación de la pobreza” (2002,56). Al llegar al territorio Colteño se evidencia las necesidades de la población, de servicios de salud, educación intercultural, falta de empleo, de inversiones conforme a la cultura y saberes propios del territorio factores que propician en mayor medida las altas tasas de migración y la severidad de la pobreza. En este sentido una de las respuestas desde el Estado creadas hace más de dos décadas para la superación de la pobreza ha estado orientada hacia la entrega del Bono del Desarrollo Humano a las madres de familia Colteñas como medida compensatoria

diseñada para ayudar a las familias más pobres. Sin embargo, ¿el BDH ha sido suficiente para sacarlos de la pobreza?

### 3.1.1 Colta- Familias Beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano

En primera instancia es necesario especificar que el programa del BDH está diseñado hacia hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema, esto significa, hogares con ingresos mensuales menores a \$47 dólares y en el cantón Colta la población que sea ha beneficiado del BDH por parroquias en el periodo de estudio de la investigación 2014 a 2017 ha tendido a disminuir a consecuencia de los cambios en la política pública y no necesariamente a una disminución estructural de la pobreza.

**Tabla 8: Número de hogares beneficiados del BDH en Colta**

Parroquias	ene-14	ene-15	ene-16	ene-17
Villa la Unión	2547	1313	1119	1047
Cañi	153	101	97	89
Columbe	2625	1520	1295	1186
Juan de Velasco	616	367	345	397
Santiago de Quito	762	433	431	397
<b>Total</b>	<b>6703</b>	<b>3734</b>	<b>3287</b>	<b>3116</b>

Fuente: Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS)

En este sentido, la cobertura en Colta del programa del BDH es menor a la esperada frente a las altas tasas de pobreza y las múltiples necesidades del territorio donde los hogares en situación de pobreza deberían recibir los beneficios de la protección social con una mayor cobertura y una adecuada oferta de servicios de educación, salud, acceso a servicios, empleo e inversión. No obstante, la realidad del territorio Colteño es la ausencia de servicios básicos lo que ha empujado a sus habitantes a convivir entre la pobreza y diversas formas de sobrevivir como la migración a ciudades y el trabajo infantil como generador de ingresos para las familias.

En el estudio de caso se realizó una caracterización de la situación de las madres beneficiarias del BDH en la cabecera cantonal Cajabamba y en la parroquia rural de Santiago de Quito, las cuales nos narran sus historias sobre la utilización del BDH, la no exigencia de las corresponsabilidades en salud y educación para continuar en el programa, la gestión del hogar para generar otros ingresos, la situación del trabajo infantil en los hogares, la percepción de

las beneficiarias bajo el supuesto de que contarán con recursos económicos que les permitiera mejorar los ingresos y dejar de recibir el BDH, y finalmente indagar si han pasado situaciones de discriminación por recibir esta ayuda estatal.

En este sentido, la información pretende proporcionar las vivencias y la influencia del BDH en sus vidas como elemento apaciguador de la pobreza. Por consiguiente, para este propósito es necesario puntualizar que el BDH tiene como fin mantener un nivel de consumo mínimo de los hogares en situación de pobreza extrema y en base a la investigación hallamos que no está diseñado para la producción o para romper el círculo de la pobreza, entiéndase que una familia con múltiples carencias estructurales no supera su condición de pobreza y vulnerabilidad con tan solo una transferencia monetaria mensual de \$50 dólares.

La investigación entrevistó a mujeres que viven en Colta y que reciben el programa donde se pone en evidencia la falta de consensos y eficiencia del BDH en una sociedad que condena al pobre pero no a la pobreza, se reprocha a los que reciben estos bonos llamándolos conformistas, poco visionarios, perezosos, holgazanes o gente que no busca trabajo o formas de emprendimiento y se los acusa de querer recibir este subsidio casi de forma perpetua. Por otra parte, al Estado se le reprocha el incentivo a una política pública y social que no es eficiente debido a que no logra sacar a los hogares de la pobreza y perpetúa a la población a depender de estos bonos con ingresos bajos pero permanentes y con una política más orientada al asistencialismo.

Parte del objeto de la investigación fue recoger las voces de los no escuchados y conversar con las beneficiarias de Colta, que son quienes conocen de primera fuente el programa, sus percepciones, su lucha por superar las condiciones de pobreza y la apreciación que tienen sobre el programa como elemento apaciguador. Al respecto, las mujeres entrevistadas afirmaron que el BDH les ha ayudado a contar con un ingreso y comprar productos de consumo básico los cuales son utilizados por la familia y sus hijos; sin embargo, el anhelo de todas las madres entrevistadas es mejorar las condiciones económicas del hogar y proveerse de ingresos propios, al respecto una beneficiaria del BDH nos dice

El bono es una ayuda para nosotras las madres que no contamos con empleo ni con otros ingresos, soy madre soltera y con esto compro comida, utilizamos para los gastos

de la casa, y los útiles escolares de los niños (Carmen Tenasaca, en conversación con el autor, mayo 2020).

Otro de los testimonios hallados fue que el BDH permitió algunas madres beneficiarse del Crédito de Desarrollo Humano (CDH) que consiste en el adelanto del BDH por hasta dos años el cual les permitió adquirir animales, ganado, borregos o comprar insumos para el campo en las labores de agricultura. Sin embargo, las beneficiarias concuerdan en que no han recibido apoyo o asesoría técnica por parte del Estado u otra institución no gubernamental en capacitaciones, en acompañamiento a los proyectos, y los mayores desafíos para la comunidad se encuentran en plantear estrategias para comercializar sus productos, en poder generar mayor valor agregado en la agricultura, ganadería y los proyectos terminan por ser poco exitosos en el mediano plazo.

Con el Bono pude comprar una vaquita y otros animales donde en familia los criamos para luego venderlos y eso nos ayudó cuando mi esposo estaba sin trabajo o no tenía pago por la cosecha, él es peón. No hemos tenido apoyo de alguna institución para poder aprender, capacitarnos y tener otra fuente de ingresos, aquí no nos han visitado desde hace años ninguna entidad del gobierno (María Pinta, en conversación con el autor, mayo 2020).

Los hogares pobres y en extrema pobreza no tienen acceso a crédito y cuando las madres beneficiarias reciben el CDH disponen de una pequeña oportunidad, sin embargo el BDH al ser parte del CDH debe en primer lugar garantizar un consumo mínimo a los hogares y luego actuar como mecanismo de crédito que les permita producir y generar ingresos. El mezclar el fin del programa que es “proveer el consumo mínimo” con un “crédito” tal como afirman académicos como Mideros, Ponce y Palacios es uno de los mayores problemas y fallas del BDH.

Si pudiéramos tener acceso a crédito, compraríamos más vaquitas y con ello pudiéramos poner una planta de quesos, comercializar. También pudiéramos comprar un camión para vender las verduras nosotros directamente, o poner un sitio de almacenamiento, aquí queremos trabajar, no regalos ni caridad (Delia Llucó, en conversación con el autor, mayo 2020).

Una de las herramientas más potentes para romper con el círculo de la pobreza es la educación; sin embargo, en Colta, todos los jóvenes que terminan el bachillerato no tienen las oportunidades de continuar con la educación superior en universidades públicas o privadas, una barrera es el acceso de los jóvenes a la educación superior ya que no tienen una educación de calidad y al rendir las pruebas no logran el puntaje necesario para el ingreso y sus padres no poseen los recursos económicos para enviarlos desde Colta a ciudades como Riobamba, Quito o Guayaquil y pagarles cursos preparatorios de nivelación, un arriendo, comida, internet, fotocopias y gastos en educación y manutención.

Mi hijo el mayor quiere estudiar una carrera, le gustaría estudiar Ingeniería dice, pero él sabe que aquí no tenemos plata y no podemos mandarle a estudiar, él entonces dice mejor me quedo para sembrar, y luego vender. Yo quisiera que mi hijo pudiera estudiar pero no hay plata, se quedará en el campo (Elsa Minta, en conversación con el autor, mayo 2020).

Las madres beneficiarias saben que la educación es un pilar importante para sus hijos pero las familias más golpeadas por la pobreza no tienen acceso a la educación, y tienen como principal prioridad generar ingresos que les permita alimentarse y subsistir.

Uno de mis hijos cuando termino el colegio fue a Guayaquil a trabajar y luego empezó a estudiar en la UTPL, él es un ejemplo para sus hermanos y nos ayuda enviando dinero, no pudo ingresar a la Universidad a tiempo completo porque tiene que trabajar para pagar sus estudios y para ayudar a sus hermanos, aplico por becas pero no hay para nosotros (Carla Pérez, en conversación con el autor, mayo 2020).

Al preguntar sobre el acceso al empleo en el territorio Colteño las beneficiarias concuerdan en la falta de oportunidades, en Colta hay pocas inversiones públicas, privadas, y las principales actividades son la agricultura, ganadería, pastoreo que cada vez son en mayor medida para el autoconsumo.

Nosotras las mujeres trabajamos en el campo, hacemos la comida para los niños, el esposo, sembramos y vendemos y con la siembra nos queda un dinerito. Nos gustaría tener más animales y comprar insumos para producir y sembrar pero no tenemos

dinero, y para los préstamos nos piden garante, muchos papeles y al final nunca nos dan crédito (Mercedes Quishpe, en conversación con el autor, mayo 2020).

La migración de las familias es otro de los factores que afecta a los colteños y la falta de ingresos en su territorio los ha llevado a salir a las ciudades para mejorar sus ingresos, afirman que en la venta de sus productos agrícolas hay muchos intermediarios los cuales en repetidas ocasiones se niegan a pagar un precio justo por los productos del campo y en ocasiones ante protestas de los productores por el bajo costo les dejan su cosecha entera. Por consiguiente, se han tenido que organizar en grupos para contratar transporte de carga y ellos mismos se desplazan a las ciudades y van a vender los productos a los mercados mayoristas de Guayaquil, Quito, Riobamba.

Mi esposo se fue para Guayaquil, el vende en el mercado frutas y verduras, y el cada mes manda dinero y nosotros aquí sembramos y cosechamos, y el vende allá los productos de esa manera nos sustentamos, no ve que antes toda la ganancia se llevaba el intermediario (Margarita Guamán, en conversación con el autor, mayo 2020).

Una de las mayores problemáticas sociales en Colta es el trabajo infantil y los bajos niveles de educación, de hecho al interior de los hogares indígenas el trabajo infantil está en muchos casos normalizado y es útil para conseguir ingresos, los niños ingresan a trabajar desde muy pequeños en labores de agricultura, ganadería, pastoreo. En muchos casos los jóvenes no terminan el bachillerato y la educación superior para los hijos de estas familias es casi inalcanzable.

Tengo 3 hijos y todos desde pequeños trabajan en la parcela después de clase y más horas cuando se necesita más gente para la cosecha y el dinero que les pagan nos sirve a nosotros para comprar la comida o para cualquier otro gasto (Transito Balla, en conversación con el autor, mayo 2020).

Al examinar las corresponsabilidades en educación y salud estas no son sujetas a verificación y en la actualidad no hay un seguimiento del cumplimiento de las mismas por parte de los hogares que reciben el BDH, para algunos expertos en políticas sociales las corresponsabilidades podrían en gran medida apoyar a los niños y jóvenes de las familias más

vulnerables a efectivamente terminar sus estudios de bachillerato y romper mediante la educación la denominada trampa de la pobreza.

Tengo 5 hijos, recibo el BDH desde hace 8 años, y nunca me han pedido documentos de mis hijos de asistencia a la escuela para seguir recibiendo el bono o controles de salud, aunque aquí hay personas a las que les han quitado el BDH pero no les avisan él porque, a veces por el consumo de luz, o por hacer un crédito ya les suspenden (Maria Awa, Beneficiaria del BDH)

Como último tema a indagar fue conocer si las beneficiarias del BDH han sido objeto de discriminación por el hecho de recibir esta ayuda, por hacer largas colas en los bancos, en fin por su situación de pobreza.

Antes, me daba vergüenza hacer las filas en los bancos, nos tocaba salir hasta Riobamba a cobrar y teníamos que estar afuera en las filas por horas, ahí pasaba la gente y nos lanzaban insultos como vagas, solo saben tener hijos, sucias, vayan a trabajar (Maria Lluco, en conversación con el autor, mayo 2020).

En síntesis, las familias que reciben el BDH en Colta son el reflejo de muchas otras familias ecuatorianas en situación de pobreza extrema que no cuentan con ingresos permanentes y reciben este subsidio del Estado como una medida de política social que no llega más allá de ser compensatoria y asistencial pues en el programa del BDH no hay un tema de redistribución de la riqueza, de creación de empleo o de inversión, y por lo tanto para las familias constituye en un alivio que mitiga en el corto plazo los efectos del hambre y la salud pero que no los saca del círculo de la pobreza.

### **3.2 Morona - Caracterización Socioeconómica**

El segundo punto para el estudio de caso nos traslada al cantón Morona parte de la Cordillera del Cóndor, lugar que concentra una amplia diversidad cultural y riqueza ambiental con una flora y fauna exuberante donde se encuentran los bosques protectores Kuturu Shaimé, el bosque protector Abanico, el parque nacional Sangay y un patrimonio cultural intangible con el complejo Sangay, complejo Palora, y el complejo General Proaño el cual es legado de las culturas shuar, achuar, kiwcha. No obstante, uno de los principales conflictos sociales en Morona y en la Amazonía ecuatoriana tiene que ver con las concesiones mineras y con

explotación de los commodities. A continuación, la actual síntesis se orienta a realizar una caracterización de las condiciones socioeconómicas de la población, sus condiciones de vida, los niveles de pobreza, y examinar el alcance de la protección social mediante el programa del BDH en el territorio amazónico.

Morona situada en el corazón de la Amazonía, cuenta con una extensión de 5095 km<sup>2</sup>, posee una parroquia urbana Macas la cual es la cabecera cantonal y el centro urbano más poblado, cuenta además con ocho parroquias rurales Alshi, General Proaño, San Isidro, Sevilla Don Bosco, Sinaí, Cuchaentza, Río Blanco, Zuña. Al respecto es importante señalar que en Morona se encuentra gran parte de la nacionalidad Shuar, especialmente en la parroquia Sevilla Don Bosco, y las nacionalidades Achuar y los Kiwchas de la sierra.

El cantón Morona es parte del territorio Amazónico históricamente asediado por la explotación petrolera donde las transnacionales y el Estado ecuatoriano conforme a sus intereses han desarrollado infraestructura, carreteras, extracción de minerales e hidrocarburos, pistas para avionetas, contaminación del agua. Al momento, se registran en la Provincia de Morona Santiago “32 yacimientos entre cobre, plomo, zinc, hierro, arsénico, molibdeno, tungsteno, pirita, oro, plata, platino, cromo y antimonio, carbón, caolín, talco, arena, grava, yeso, arcilla y registradas 72 concesiones mineras”(Senplades 2016).

Por otra parte, existe la tala de bosques indiscriminada y desprovista de planificación, un factor que altera las condiciones de los ecosistemas y de vida en el cantón Morona; en el territorio es predominante la nacionalidad shuar, población ha debido ampliar la frontera de explotación de madera bajo una práctica legal e ilegal que sirve como medio que permite a los habitantes amazónicos la sobrevivencia económica donde explotan los recursos de su bosque a precios irrisorios cuestión que no es sustentable a nivel ambiental pero que les permite generar ciertos ingresos y sortear de mejor forma las múltiples necesidades del territorio a un alto costo para la naturaleza, los bosques y el hábitat propio, situación que ha marcado su historia con la explotación de los commodities y que permite comprender las necesidades del territorio al presente.



Figura 4: Macas - Tala de bosques  
Fuente: Gianella Jiménez, agosto 2020

Las condiciones de vida de la amazonia tienen que ver con sus condiciones materiales y no materiales, acceso a la tierra, educación, salud, respeto a su cultura, modos de vida, cosmovisión, y posibilidades de empleo las cuales influyen en el bienestar objetivo y subjetivo de las familias. Acorde a las proyecciones poblacionales del Inec el cantón Morona cuenta con una población de 53 475 habitantes donde la población urbana representa alrededor del 46,1% frente a la rural con el 53,9%. De ahí, el 53,7% de la población se auto-identifica como mestiza y el 39,4 % como indígena, el resto de la población 6,9% se auto-identifican como afroecuatoriano, blanco, negro, mulato.

Al examinar los niveles de educación se reflejó una tasa de analfabetismo del 5,17%, donde la tasa neta de asistencia de educación básica de 5 a 14 años es de 95,01%, bachillerato de 15 a 17 de 78,49%, post bachillerato y universitarios de 18 en adelante de 11,56% (Inec, 2010). En cuanto a las tasas de fecundidad existe un dato significativo al interior de las comunidades Shuar “las mujeres shuar tienen aproximadamente 7 hijos, dos veces el promedio nacional”

(Jokisch y McSweeney 2006) esta alta tasa de fecundidad se explica por la colonización de sus territorios y el deseo a no extinguirse como comunidad indígena amazónica.

En Morona la cobertura de servicios básicos como el agua por red pública es del 75,05%, el servicio de energía eléctrica es del 86,4% con coberturas bajas en sectores dispersos como en las parroquias rurales Cuchaentza y Sevilla Don Bosco sitios con alta población shuar y achuar donde el porcentaje de viviendas que disponen servicio de alcantarillado es de 47,64% y el servicio de recolección de desechos sólidos mediante carro recolector es de 65,76% (Inec, 2010).

Por otra parte, en el cantón Morona no existen Universidades Públicas, las más cercana es Ikiam en Puyo en la Provincia de Pastaza, y la oferta de universidades privadas modalidad presencial se reduce a la Universidad Católica de Cuenca; por lo tanto, se torna inaccesible para los hogares en situación de pobreza, sus hijos desde pequeños atraviesan múltiples carencias y el acceso a la educación se torna un privilegio. Adicionalmente, el acceso a servicios digitales como internet es escaso o nulo en las comunidades rurales e inclusive en zonas urbanas de la Amazonia como Macas, los hogares más pobres no disponen de servicio internet o de dispositivos digitales como computadoras, tabletas, celulares haciéndose grande la brecha tecnológica e impidiéndoles acceder a educación virtual agudizándose y exacerbándose las desigualdades de los hogares más pobres.

Al momento, del trabajo de campo de esta investigación, visité a la comunidad Shuar de Kintia Panki, a 25 minutos de Macas, en una carretera de segundo orden de difícil acceso, al llegar, dialogué con Elias Akachu líder de la comunidad, en la comuna viven 14 familias alrededor de 60 personas, compuesta por mujeres, hombres, jóvenes, niños y ancianos, su actual y principal sustento económico es la agricultura con productos como yuca, plátano, frutas y plantas medicinales pero en los últimos años han volcado sus intereses al turismo comunitario como un medio que les permite mostrar su cultura, saberes, mostrar al exterior su cotidianidad, artesanías, gastronomía, y a la vez cubrir sus necesidades más básicas como una alternativa dinamizadora para generar ingresos.

En la comunidad Kintia Panki hay un espíritu colectivo y una distribución de las tareas acorde a su cosmovisión, los hombres y mujeres trabajan en el campo, realizan artesanías, las niñas y niños dependiendo su edad ayudan a sus padres a recolectar los frutos en el campo y las niñas

en los labores de cuidado. En Kintia Panki, su líder indica “hay olvido del Estado y de instituciones públicas en proyectos que respeten nuestra cosmovisión y saberes” (Elias Akachu, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).



Figura 5: Comunidad Shuar Kintia Panki.  
Fuente: Gianella Jiménez, agosto de 2020

En Morona, los hogares más vulnerables experimentan múltiples carencias y necesidades insatisfechas con un alto de déficit de servicios básicos de salud, vivienda, alimentación, energía eléctrica, internet, infra consumo cuestiones que provocan un profundo daño en las condiciones de reproducción de vida de la población amazónica. En el territorio amazónico existe una infraestructura en gran medida aislada de las necesidades de las comunidades y más bien diseñada a favor de proyectos extractivos, evidencia es el número de pistas áreas comunitarias 219 en total de las cuales la provincia de Morona posee 119 utilizadas para llegar a las comunidades y territorios más dispersos (Senplades 2016). En cuanto a las condiciones de las vías terrestres estas no son óptimas con vías de primer y segundo grado en deterioró las cuales no permiten una adecuada comunicación entre las comunidades, y por ende existe una baja cobertura del transporte público entre las parroquias. Por otra parte, las

vías fluviales mediante el uso de las canoas no cuentan con las seguridades necesarias exponiéndose la población y comunidad a peligros eminentes.

Una de las mayores problemáticas en el cantón Morona son las altas tasas de pobreza con un indicador de NBI de 65,8% y más del 50% de la población se dedica a actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, el comercio al por mayor y menor (Inec 2010). En este contexto, se destacan actividades agrícolas y ganaderas la cual impulsa el comercio local del cantón Morona; sin embargo, existen otras actividades de índole extractivas como la tala de árboles, la explotación de minerales cuestiones que provocan contaminación de los ríos, erosión de los suelos e inclusive la pérdida de etnias propias que han desaparecido con la llegada de proyectos extractivos.

El tejido social en Morona corresponde a organismos gubernamentales y otras organizaciones de segundo grado entre las que se encuentran juntas parroquiales, organizaciones indígenas, las federaciones shuar y achuar, instituciones públicas, entidades religiosas, asociaciones de comerciantes, asociaciones ambientales, organizaciones No Gubernamentales como la Fundación Atasim, Fundación Arutam, Fundación Chankuap, Fundación Natura destinadas a elevar los niveles y la calidad de vida la población y a generar proyectos que permitan un autofinanciamiento de las necesidades del territorio.

### **3.2.1 Morona- Familias Beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano**

El programa del BDH en Ecuador tienden como una de sus mayores falencias y debilidades no estar correctamente diseñados con estrategias que permitan efectivamente superar las trampas de la pobreza; además, los cantones pequeños y aislados tienen menores coberturas de servicios de educación, salud, carreteras y por ende menores probabilidades de recibir una amplia oferta de servicios públicos. Este es el caso del cantón Morona que a pesar de tener un amplio territorio en la amazonia ecuatoriana y estar rodeado de una impresionante naturaleza recibe una baja cobertura de servicios de salud, educación, salud y una pequeña cobertura de programas para el alivio a la pobreza como el BDH en la zona que tan solo llegan al 12% de la población (Rips 2017).

El estudio de caso reviso las cifras de los años 2014 a 2017 en el cantón Morona donde mensualmente se asignó la transferencia monetaria del BDH a un promedio de 4 400 personas de las distintas parroquias de Morona. Las entrevistas se realizaron en la cabecera Cantonal de

Morona, Macas, y en una comunidad rural donde tuvimos la oportunidad de conversar con las beneficiarias del programa del BDH y conocer el destino y uso de la transferencia y sus percepciones sobre la misma.

**Tabla 9: Número de hogares beneficiados del BDH en Morona**

Parroquias	ene-14	ene-15	ene-16	ene-17
Macas	1087	886	630	566
Alshi	86	49	55	52
Cuchaentza	294	262	371	356
General Proaño	393	236	318	316
Rio Blanco	331	215	267	252
San Isidro	142	81	90	91
Sevilla Don Bosco	2367	2047	2625	2597
Sinai	193	145	154	153
Zuña	47	28	32	32
Total	4940	3949	4542	4415

Fuente: Registro Interconectado de Programas Sociales, RIPS

Aunque las entrevistas en esta sección fueron en la amazonia el rostro de la pobreza y sus manifestaciones siguen la misma tendencia que en Colta esta vez escuchamos el testimonio de Blanca quien desde pequeña creció en Macas y en 2014 dejo de recibir el bono, en la actualidad es madre de 3 adolescentes.

Yo desde pequeña siempre trabaje lavando ajeno y no pude terminar el colegio, ahora trabajo limpiando casas, tengo 45 años he buscado trabajo como empleada doméstica o en cocina donde me paguen un sueldo básico pero no lo he podido conseguir, solo tengo trabajitos esporádicos y me pagan 10\$ o a veces \$15. Yo recibía el bono que me ayudaba para los gastos de mis hijas pero en 2014 me lo quitaron nunca me explicaron las razones, y en varias ocasiones pasamos hambre y necesidades pero bueno solo queda tratar de seguir adelante (Blanca Andrade, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).

El dialogo en la amazonia estuvo orientado a conocer si los hijos de las madres que reciben el BDH asisten a las escuelas, colegios y universidades al respecto la entrevistada nos dice que los jóvenes como sus hijos solo terminan el bachillerato y luego empiezan a trabajar para ayudar con los ingresos que necesita el hogar.

Tengo tres hijos, él mayor ya terminó la escuela y colegio pero acceder a la Universidad no fue posible, cuando terminó el bachillerato empezó a trabajar porque necesitamos ingresos para cubrir el arriendo y alimentación de la casa. Además, mi esposo necesita de medicinas, entonces mi hijo me ayuda con el dinero que puede para su papá (Doris Fuentes, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).

Al indagar en las entrevistas sobre si alguna vez recibieron como condicionante para recibir el bono llevar a los hijos a las escuelas/colegios o chequeos de salud la respuesta generalizadora fue que no; sin embargo, coinciden en que el dinero que reciben lo utilizan para gastos en uniformes, compra de comida, envió a las escuelas y colegios, y una que otra vez los niños han asistido a chequeos de salud.

Recibo el BDH, mis hijos van la escuela y el mayor al colegio, con el dinero compró en la tienda lo que nos hace falta, una vez vinieron los señores del MIES a darnos una capacitación sobre el uso del bono pero fue hace mucho (Yuriana Atasim, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).

Además, nos interesó conocer si los niños dedican tiempo a actividades agrícolas o de ayuda a sus padres para generar ingresos y en Morona efectivamente los niños de las madres del BDH trabajan desde que son pequeños en labores de la agricultura y ganadería y cuidados del hogar. La escuela y colegios en muchos casos es una actividad secundaria o complementaria. La realidad es que “los niños no quieren trabajar quieren jugar” (Ana Montes, Beneficiaria BDH). Sin embargo, los hijos de las familias beneficiadas del BDH y otros en situación de pobreza deben involucrarse en los labores de trabajo de los padres para producir ingresos.

Mis hijos adolescentes madrugan junto a su papá a las 5 am y yo les hago un desayuno, y ellos acuden al campo a coger cacao, maracuyá, cosechar yuca, tantas cosas que hay que hacer en el campo. Yo me quedo en la casa criando los animales y

cuidando a una nietita (Bartola Bravo, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).

Al abordar la temática de discriminación y la exposición a personas que los discriminen por recibir esta ayuda nos dicen que al existir nuevos canales de cobro se sienten menos expuestas y discriminadas.

Ahora ya no hacemos filas en los bancos, podemos cobrar en las tiendas del barrio y eso hace más rápido el cobro. El BDH es una ayuda para nosotros la gente pobre, pero necesitamos mayor trabajo, acceso a crédito (María Contreras, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).

El mayor anhelo de las madres y familias beneficiarios del BDH es mejorar su condición económica, emprender un taller, un negocio, abrir una tienda, un proyecto en agricultura o ganadería que dinamice su economía local pero la beneficiarias del BDH no son personas sujetas de créditos por las instituciones financieras privadas y en las instituciones públicas sus solicitudes de crédito tampoco han encontrado una respuesta favorable pues no tienen bienes o activos que los respalden y por lo tanto no califican para préstamos. Además, cuando se han asociado entre familiares o amigos para generar actividades y emprendimientos otro factor en contra de las madres beneficiarias del BDH es la falta de conocimientos, de información, en muchos casos de habilidades no incorporadas y las empresas grandes llegan hacer negocios con la materia prima que ellos poseen siendo los mayores ganadores el proyecto.

Nosotros no podemos sacar un crédito, no tenemos garantes y siempre no han negado, mi esposo hace cuatro años estaba en un proyecto de pitahaya y pidió un crédito como productor y no le dieron, finalmente no pudo seguir invirtiendo en el proyecto y ahora solo trabaja como agricultor en la finca ganando diario \$10 o a veces \$15 (Rosa Ramos, en conversación con el autor, 25 de agosto de 2020).

En definitiva, el estudio de caso nos indica que el Desarrollo Humano y la Protección social son deficientes en Ecuador, no existe una protección social amplia hacia los sectores y hogares más pobres y la población vulnerable tiene limitado acceso a salud, alimentación, vivienda, educación el cual es el eje primordial para superar las trampas de la pobreza. Esto indica que el “Ecuador no cuenta con un sistema de protección social sino con un conjunto de

acciones y programas sociales sin coordinación” (Vos et. al., 2000). El desarrollo del capital humano mediante la educación como eje primordial para superar las trampas de la pobreza no encuentra bases en lugares como Colta o Morona desprovistos de centros educativos, internet, canales de comunicación, carreteras adecuadas, empleos, inversiones, donde se observa el olvido, la sobrevivencia y el desamparó del Estado hacia estos territorios.

## Capítulo 4

### Conclusiones y Recomendaciones

*"De los pobres sabemos todo: qué no trabajan,  
qué no comen, cuánto no pesan, cuánto no miden,  
qué no tienen, qué no piensan, qué no votan, qué no creen...  
Solo nos falta saber por qué los pobres son pobres...  
¿Será porque su desnudez nos viste  
y su hambre nos da de comer?...".*

*Eduardo Galeano.*

#### 4.1 Conclusiones

La investigación sobre los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como paliativos “focalizadas” fueron la respuesta del neoliberalismo a la extrema pobreza, conceptualmente los PTC estuvieron inspirados en la noción de Desarrollo del premio nobel Amartya Sen y el “enfoque de capacidades” quien concibe al Desarrollo con la “ampliación de capacidades, libertades y oportunidades”, sin duda una conceptualización más amplia que la dada en términos del saber económico convencional donde la pobreza aparece como la insuficiente acumulación y dotación de capital humano (Becker) y su conceptualización se vuelve un saber económico neoliberal que se torna descontextualizado y a histórico, un fenómeno que estuvo desde siempre en las familias con baja acumulación de capital humano, y con ciclos intergeneracionales de pobreza, produciéndose de manera viciosa y casi espontánea, donde los individuos de forma automática se tornan pobres (Pardo 2008, Álvarez Leguizamón y Naharro, 2017).

No obstante, el enfoque crítico discutido en esta propuesta devela que el desarrollo de capacidades de Sen, no excluye a un mercado globalizado para conseguir el crecimiento y la “calidad de vida” tanto en las libertades como en los excesos. Las miradas críticas al enfoque de Sen refutan la teoría de capacidades donde resulta que la pobreza ya no es producida por las estructuras del sistema capitalista, la concentración de ingresos, la precariedad de los trabajos, la falta de salarios dignos, sino sobre todo por “carencia de capacidades”. Desde este análisis, se invisibilizan las condiciones materiales que generan y agudizan la pobreza donde los PTC actúan como dispositivos de intervención, con una lógica de identificar a “los más

pobres” de los “pobres” a veces proporcionando derechos para algunas poblaciones como expulsando a otras a los márgenes. En síntesis, en el enfoque de capacidades los hogares pobres deberán gestionar su capital social, utilizar sus activos intangibles, generar relaciones sociales para mejorar sus capacidades, encontrar un empleo, e involucrarse al sistema de mercado que “brinda oportunidades” y salir de la pobreza.

Los PTC se instauraron en las políticas sociales de Latinoamérica a mediados de los 90 y se convierten para América Latina en el núcleo de las políticas sociales (Ponce 2008), esto indica que a lo largo de la crisis de los 80 y 90 se incrementaron con rapidez por la caída del bienestar en la región y empezaron a usarse como paliativos de la pobreza con dos principales propósitos. Primero, la obtención de “tied loans” o préstamos condicionados otorgados por los organismos de Bretton Woods a los Estados los cuales mediante la asistencia técnica y mecanismos de cooperación ejercían coerción moderada e instauraban sus propias agendas en la región acorde a sus intereses y valores (Rivera 2013). Segundo, implantar el denominado “ajuste con rostro humano” dirigido a silenciar la protesta social de los grupos y sectores más empobrecidos, por lo tanto se fue creando un discurso neoliberal en el cual los hogares que habían caído en situación de pobreza saldrían de la misma mediante la obtención de un PTC que impidiese la pérdida del bienestar y garantice un consumo mínimo, no obstante después de más de dos décadas de su aparición en 1995 los resultados en la región han sido variados con más éxito los programas de Bolsa Familia en Brasil, y con poco consenso y baja efectividad en Ecuador.

Uno de los PTC emblemáticos de la región es el programa Bolsa Familia definido como un PTC innovador, con altas capacidades institucionales, el cual ha brindado una cadena de aprendizajes a nivel técnico y operativo para la región. Sin embargo, el BF contrario al programa del BDH existen condicionalidades ligadas a una meta y dirigidas hacia los niños y jóvenes hasta que terminen la etapa escolar, asegurándose una efectiva transferencia, y no a las madres, dichas condicionalidades son monitoreadas bajo acompañamiento periódico para garantizar una efectiva transferencia de capacidades. La lógica del programa BF ha sido evitar la pérdida de capital humano de los niños y jóvenes por encontrarse trabajando ante situaciones de pobreza, mejorar el nivel de educación, y combatir la pobreza.

En Ecuador desde el Estado ecuatoriano las políticas sociales han sido respuestas de carácter político-coyuntural a los ciclos económicos, constituyéndose como una herramienta de

política pública más orientada a responder a las necesidades de la coyuntura económica que a erradicar la pobreza. En el PTC de Ecuador se identificó una fuerte injerencia de los organismos BM y el FMI mediante el establecimiento de comunidades epistémicas, asistencia técnica, préstamos condicionados y cuatro etapas durante la vida del programa. Desde el nacimiento del programa Bono Solidario en 1998-2003, el PTC fue de carácter improvisado, cortoplacista, sin condicionalidades y asistencial creado como respuesta inmediata a la profunda crisis económica para compensar los efectos del ajuste estructural y de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington que impulsaron la eliminación temporal del subsidio al gas de uso doméstico, en esta etapa el programa actuaba como un apaciguador social frente a las medidas de ajuste que afectaban directamente las condiciones de vida de los hogares pobres, no existía planificación del programa y por lo tanto la identificación de los beneficiarios mantuvo errores de inclusión y exclusión.

La segunda etapa del programa desde 2003-2006, en teoría, cambió el nombre del programa de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano, se lo construyó desde un discurso enfocado en el aumento de las capacidades de los más pobres, con una lógica de graduación, focalización y temporalidad. Además, se implementaron las condicionalidades bajo el requerimiento del FMI en educación y salud para que los hogares ecuatorianos puedan recibir la transferencia, sin embargo existió falta de capacidades desde el aparato estatal para monitorear las mismas, alta inestabilidad política, y poca fluidez. En este periodo se focalizó el subsidio en los quintiles 1 y 2 y en brindar un consumo mínimo a los hogares más empobrecidos.

En la tercera etapa 2007-2014, hubo la intención desde el Estado de convertir al BDH en un programa amplió de Protección Social en este periodo la presencia de organismos con el BM y el FMI es reducida. Al respecto, la investigación identificó dos sub-periodos, el primero desde 2007 a 2013 conocido como el periodo de mayor estabilidad política en Ecuador lo que permitió una política social planificada e institucionalizada que intentó superar las falencias de los enfoques asistenciales, aumentar el capital humano de los hogares y de forma paralela se acompañó los programas con una oferta amplia de servicios y de otros programas sociales que incluía pensiones jubilares no contributivas y pensiones por discapacidad (Cecchini y Martínez 2011). Por otra parte, el segundo sub-periodo desde 2014 a 2017, un periodo de contracción producido por un cambio del ciclo económico y la aplicación de políticas sociales restrictivas que producen una drástica reforma a la actualización del Registro Social del BDH

cambiando el criterio técnico para focalizar de los “pobres”, hacia los “pobres extremos” produciéndose una salida de alrededor de 600 000 beneficiarios es decir más del 50% de hogares pobres dejaron de recibir este subsidio.

En Ecuador PTC desde su creación han estado ligados al modelo de Desarrollo (Filgueira 2013), al ser un programa que promueve un consumo mínimo, sin condicionalidades aplicadas en la práctica, mantiene un efecto paliativo en los hogares más pobres, donde la transferencia está sujeta al presupuesto, a los ingresos corrientes, y a la voluntad política de los gobiernos. El estudio de caso en los cantones de Colta y Macas permitió documentar la realidad en los territorios de las provincias de Chimborazo y Morona Santiago, los cuales presentan altas tasas de pobreza por NBI, sitios que no llegan a recibir una oferta adecuada de servicios que cubra las necesidades más básicas para el Desarrollo Humano de la población; es decir, alimentación adecuada, salud, agua potable, alcantarillado, bajo o nulo acceso a telefonía celular o internet en pleno siglo de la tecnología y la comunicación todo estas carencias junto con niveles de pobreza extrema, que están afectando los derechos de niños y jóvenes de las poblaciones kiwcha de la sierra e indígenas shuar, achuar, y mestizos de la amazonia.

Por lo tanto, es urgente activar políticas públicas contra cíclicas que provean de una renta universal básica a la totalidad de hogares en situación de pobreza, elevar los niveles de protección social y la movilidad social ascendente. En este sentido, es necesario implementar políticas que disminuyan la desigualdad de oportunidades, incrementar los años de escolaridad en los niños, jóvenes y adultos, cubrir el déficit cualitativo de vivienda, garantizar el acceso al agua por red pública, incorporación laboral e igualdad de real de oportunidades y goce de derechos garantizados en la Constitución 2008 del Ecuador. Además, es necesario rediseñar el PTC del BDH de manera que el programa esté ligado al efectivo acceso y desarrollo de capacidades de los niños y jóvenes donde se evalué el uso de las condicionalidades efectivas y acompañamiento a las familias.

Al ser la pobreza funcional a un sistema capitalista perverso que excluye a los menos favorecidos del sistema o a quienes el propio sistema no ha podido incluir y absorber en el mercado de trabajo. Como indica Piketty la pobreza no es una falla del mercado, es inherente al sistema y al contrario de lo que se piensa mientras “más perfecto sea el mercado” más desigualdad crea. En muchos países de Latinoamérica y Ecuador las políticas públicas que

han intentado combatir la pobreza se han volcado a ser meramente mecanismos asistenciales y de corto plazo que intentan cubrir un consumo mínimo en los más pobres. En Ecuador el estudio de caso concluye que tras dos décadas de la implantación del Programa del Bono de Desarrollo Humano en el país no se ha dado un cambio estructural y redistributivo para combatir la desigualdad y la pobreza en términos sociales, políticos y económicos hacia los más pobres. Las desigualdades a nivel global se disparan con mayor severidad donde existe inacción, complicidad y corrupción de las élites nacionales y globales junto con grandes capitales transnacionales con un permanente despojo de la riqueza producida en estas naciones. En la actualidad, la política pasiva y desinteresada de los gobiernos está orientada a “mínimos por satisfacer” con el permanente estigma del asistido y el despojo de los derechos ciudadanos.

#### **4.2 Recomendaciones**

Es preciso ampliar la investigación agregando un enfoque comparativo de carácter cuantitativo que permita simular una protección social bajo una Renta Básica focalizada hacia todos los hogares en condiciones de pobreza en Ecuador (pobres y pobres extremos) y su eficiencia en relación al programa del BDH. Además, es necesario contar con permanentes estudios que reflexionen y conceptualicen lo que significa la pobreza no solo bajo la mirada convencional del ingreso sino bajo el goce de derechos y el acceso al desarrollo de capacidades, sus manifestaciones e implicaciones con un carácter multidimensional que incluya derechos humanos, ambiente y naturaleza, habitad, educación, trabajo y seguridad social y de esa manera contar con elementos actualizados que permitan mejorar el diseño, la aplicación y evaluación de las políticas públicas para combatir con eficiencia el fenómeno de la pobreza.

Sugiero investigar a profundidad medidas alternas que eleven la Protección Social y que al mismo tiempo sean sostenibles sobre todo en las economías del sur global. En este sentido, sería necesario contar con estudios que profundicen una Renta Básica focalizada que cubra en su totalidad a todas las personas de los quintiles 1 y 2 frente a una Renta Básica Universal dirigida hacia cada individuo de la sociedad. Asimismo, incorporar investigaciones que evidencien y adviertan los límites de la Política Social frente al sistema vigente, el Capitalismo.

## Anexos

### Anexos 1. Entrevistas a (ex) Servidores Públicos vinculados con el programa del BDH.

#### **Entrevista. Cristina Fabara.**

Ex Coordinadora del Equipo de Procesamiento e Información de la Unidad de Análisis e Información del MIES 2011

#### **Pobreza intergeneracional**

El BDH no es exactamente la solución para sacar a la familia de la pobreza, es parte de un programa que les permite apoyarse temporalmente con un consumo mínimo mediante las transferencias directas. Este programa requiere la intervención de otros programas que aseguren la oferta de servicios sobre todo de salud y educación que aumente su capital humano y eventualmente mejoren sus condiciones de vida y salgan de la pobreza

#### **Condicionalidades**

El BDH aun cuando figura como un programa de transferencias condicionadas en la práctica no aplica las condicionalidades “ha habido iniciativas en lograr la condicionalidad pero no se ha aplicado”

#### **Banca Multilateral.**

El rol de la banca multilateral ha sido continuo en Ecuador en el tema de asistencia técnica indicando casos exitosos sobre los PTC para replicarlos en el país adaptándolos a la realidad nacional, sobre todo han promovido las evaluaciones de impacto, se han hecho varias sobre el BDH en el cual se han destinado muchos recursos económicos. El BDH depende del ciclo económico por el que atraviesa el país, la política pública, y los objetivos que se persiga. Han existido ajustes y priorizaciones fuertes dependiendo del ciclo económico en los que se han reducido el número de beneficiarios y cuando llegan los ciclos económicos bajos había que crear alternativas.

#### **Estrategias de graduación.**

La idea es que las mismas familias logren salir de la situación de pobreza y que no dependan todo el tiempo de las transferencias monetarias y un incentivo ha sido el Crédito de Desarrollo Humano el cual es un fondo que se les da a los hogares que reciben el bono para que puedan emprender un crédito productivo y eventualmente dejar de recibir el BDH.

#### **Balance de las Etapas**

Ir mejorando e identificar las familias que más lo necesitan y tratar de que el programa no sea asistencialista sino que además aumente el capital humano mediante una oferta de

servicios educación, salud, crédito, vivienda para que puedan de una manera integral salir de las condiciones de vulnerabilidad.

### **Corrupción.**

El Índice Selben ha sido utilizado en el registro social mediante una herramienta técnica que evite este tipo de clientelismo e identificar a la población más vulnerable para que sean escogidos los más vulnerables.

Focaliza las personas más vulnerables mediante indicadores como el NBI, consumo, de manera que se conoce los lugares donde se concentran personas vulnerables es ahí donde se han realizado los levantamientos de información aplicando las técnicas multivariantes para identificar, priorizar y ponderar los factores de vulnerabilidad.

### **Entrevista. Reinaldo Cervantes.**

Ex Subsecretario de gestión de información del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2008-2011)

Ex Gerente del proyecto de Selección de Beneficiarios (SelBen)

### **Pobreza Intergeneracional**

Hay varios estudios sobre el BDH donde se han hecho evaluaciones de impacto que tienen resultados positivos sobre los beneficios en el tema de asegurar la asistencia en el sistema educativo de niños y adolescentes y que exista un ingreso mínimo para consumo. La normativa señala que cada 5 años se debe levantar un registro social que es una nueva fotografía de la situación socioeconómica de los beneficiarios.

### **FMI, BM**

Este es un tema complejo, el Banco mundial ha financiado los programas y deben tener el espacio que les corresponde, pero no más. No se puede aumentar el monto bono y ya hemos resuelto la pobreza porque hay que pensar la pobreza de manera estructural.

Ayudar a las familias con un consumo mínimo no asegura la calidad de los servicios de salud. Se necesita que las familias tomen mejores decisiones pero a la par hay que tomar una serie de acciones que permitan mejorar las condiciones estructurales de las familias.

El bono es útil, ayuda en el tema de consumo pero si no hay un tema estructural en un año seguiremos son el mismo problema.

### **Condicionalidades**

Primero si bien en la normativa habla de que el BDH tiene condicionalidades en la práctica nunca han funcionado en Ecuador “por un tema de complejidad en el registro y por la institucionalidad”. En el tema de comunicación hoy por hoy las familias no tienen una idea clara del porque reciben o deben cumplir con las condicionalidades.

### **Reducción de beneficiarios (Salida de beneficiarios de alrededor del 60%)**

En efecto, hubo un tema de re-focalización y actualización del Registro Social en el 2013-2014, fue en un momento donde se quería focalizar a los quintiles que más se beneficiaban “los de extrema pobreza”, e invertir en otros programas. El BDH fue una parte de un modelo de protección social que aún con sus errores tiene una focalización hacia las personas que deben recibir, de todos los subsidios la ventaja del BDH es que este llega a la población que debe llegar “los más pobres” a diferencia otros subsidios al diesel, o a la gasolina.

### **Graduación de los beneficiarios**

Con la salida de la población beneficiaria del programa BDH lo importante es no tener un incremento en los indicadores de pobreza y extrema pobreza. En el programa no se logró llevar a cabo procesos de articulación sectorial, es decir, conocer si los beneficiarios que dejaron el programa terminaron los ciclos educativos, encontraron empleo, mejoraron sus condiciones, esto significa disponer de una red que le permite a esa persona mejorar sus capacidades y salir adelante. En la actualidad los que ya no reciben el programa son vulnerables a que un pequeño shock haga que vuelvan a su situación inicial.

### **Etapas del BDH**

Con el programa del BDH se logró avanzar pero no se logró estructurar por ejemplo se logró incrementar las tasas netas de educación (bachillerato, escuela), con mejoras importantes, sin pensar exactamente en un modelo de protección social. No hay una definición clara de protección social, hay una propuesta de un piso mínimo, incrementos en inversión salud en relación al PIB. En esos años 2007-2013 fue donde hubo más esa inversión en Desarrollo con incrementos del PIB de 2,8% al 4,5%.

### **Corrupción – Clientelismo**

Los mecanismos de registro e identificación de potenciales beneficiarios del BDH no deben estar en los ministerios ejecutores, vale la pena que la entidad que se encargue del registro no forme parte de los ejecutores de la transferencia. La metodología en lo posible trata de evitar cualquier tipo de clientelismo, por otro lado es relevante que existan procesos de auditoría permanente donde se pueda identificar el proceso de registro a más hogares y fortalecer los sistemas de información donde este claro el tema de la trazabilidad “cuando ingreso el beneficiario, donde se levantó la información, en qué periodo (eso te puede alertar algunos temas) y hacer cruces de datos con otros registros

administrativos) con otras bases.

**Juan Carlos Palacios**

Ex Consultor del Sistema de Indicadores Sociales, Mies. 2014

**Pobreza Intergeneracional**

Las transferencias pueden ser utilizadas para romper las pobreza intergeneracional, (mejoras en salud, educación) en la acumulación de capital humano. El diseño de programa, el ecuatoriano cae en un programa de transferencia no condicional. Hay otros programas condicionados que son contra metas, por ejemplo yo “Estado” te voy a otorgar este monto al presente pero cuando tus hijos se gradúen “cumplimiento de meta” te doy este otro monto adicional. Es decir, se van verificando que la gente vaya cumpliendo su contra parte pero implementar esto requieren una carga administrativa fuerte. Caso contrario, viene hacer como un colchón de corto plazo para el consumo.

**Banca Multilateral.**

Más allá de una cooperación técnica, es interesante notar como ha ido evolucionando la filosofía del BM (hacia un lógica menos estricta) y el FMI (reglas fiscales estrictas y de favorecer el libre mercado). El BM puntos principales desde su creación y como ha ido cambiado década tras década hasta esa lógica de desarrollo. El BS nace como una compensación por el retiro de los subsidios no nació como una política pensada de acumulación de capital humano. El BDH en 2003 se lo construyo desde un diseño enfocado en el aumento de las capacidades. Sin duda, desde los 80 con la deuda se enfocó en el discurso de no perder las capacidades.

Es importante distinguir que los dos discursos nacen muy de la mano y siguen teniendo ciertos lineamientos coordinados. El BM ha tenido los intereses de convertirse en una banca de Desarrollo pero no hay que olvidar que siguen siendo bancos sobre todo del FMI que es una institución financiera que busca mantener su rentabilidad, una entidad que “ayuda” en última instancia a los gobiernos.

El FMI se presenta en el país a partir de asistencia técnica para eventualmente ampliar su cartera donde un gobierno como Ecuador enfrenta restricciones financieras y eventualmente restricciones técnicas. Un gobierno en general que no tiene tantas capacidades como para ponerse a discernir con los Organismos Internacionales y termina aceptando muchas veces las recomendaciones. Aclaro que hay una responsabilidad clara del gobierno, y fue en el 2003 con la ayuda del BM que se rediseño a Bono de Desarrollo Humano y en el discurso “se dice hay evidencia en

México en Brasil “de que estos programas pueden servir para esto.

El mismo BM hace la publicación que el BDH tiene pocos efectos positivos. La mayoría van coincidiendo en que los resultados son limitados o positivos para grupos muy específicos y a veces existen efectos potencialmente negativos.

### **Condicionalidades**

Sin duda la parte más importante es el diseño y el objetivo, y en eso los gobiernos (como institución) han sido poco claros. Si solo se quiere un colchón y entre querer aspirar a un poco más. Brindar las condiciones de lo que se espera de la contraparte si el objetivo final es la acumulación de capital humano.

El diseño del BDH no es efectivo porque te miden en función del índice de pobreza cada 4 a 5 años, si superaste el nivel o línea de pobreza estas fuera, no importa si al final estas esforzándote más, no importan tus condiciones, y te sacan del programa. Y esa es la principal falla del actual programa donde te dice “esfuérzate un poquito más y te sacaremos del programa”. El mensaje a veces se invierte donde incluso enviar a tus hijos al programa podría significar que te voten del programa, el índice busca explicar el consumo de las familias, entonces te dicen aquí está la línea de pobreza de aquí para acá están los reciben de aquí para acá no. Lo utilizaron como uno de los factores a evaluar era él envió a la escuela, mi índice sube, pero que desde el punto de vista de lo que yo quiero conseguir es el capital humano. El diseño en realidad no busca metas (sino más bien se quedó en el medio manden a sus hijos a la escuela y en 5 años te volvemos a evaluar) si mejoraste que pena te voy a sacar del programa.

En otros países por ejemplo en Bogotá mensualmente el programa es “te voy a dar \$50 los otros los voy a guardar”, cuando tú me traigas el título de bachiller te entrego el dinero acumulado más los intereses. Entonces, las condicionalidades si se deben aplicar si el diseño, los objetivos, y la mayoría de esfuerzos se tornan para que el diseño nos lleve de aquí a 20 años a que se rompa la trampa de pobreza.

### **Graduación de los beneficiarios**

Graduación de los beneficiarios del BDH implica gente graduada de la pobreza (mejor capital humano y mayor empleabilidad) ninguno de las dos condiciones se habían conseguido. En 2014 las personas que salieron del registro de beneficiarios estaban en condiciones de vulnerabilidad. En Ecuador no han existido estrategias de graduación siempre se pensó más en un seguimiento castigador eventualmente, crucemos bases y si no estás cumpliendo con las condicionalidades estas fuera del programa. Proceso de

seguimiento de premio y castigo. No se establece cupos, en Bolsa Familia (Brasil) el programa dice tengo para dar 10000 bonos y otorgan a quienes más necesitan y los mantiene por tanto tiempo, por tal periodo, con tales metas y se determina un presupuesto por ese periodo.

En Ecuador es contrario, hay tanto presupuesto tantos beneficiarios entonces dividamos para todos. Luego, cae el petrolero y cambiamos la curva de beneficiarios y decimos que ya les vamos graduando. Hay un problema político de menos a más gente y actúa como (colchón de protección) o más a un grupo con una estrategia para sacarlos de la pobreza. Otro tema relevante tiene que ver con el aumento del monto del BDH ha sido más político y no técnico, sin conocer cuáles son las principales necesidades y las principales restricciones de los \$50, la decisión fue una pelea entra la Presidencia y los Banqueros porque \$50 y no \$40 o \$80. En 2014, se sacó alrededor de 700.000 del BDH y la gente que se la saco del programa posiblemente estaban cumpliendo. Fue un manejo fiscal, los recursos disminuyeron, más bien en muchos países cuando entran en recesión amplía la protección social, en lugar de reducirse y acá en 2014 paso lo contrario. Obviamente el país no contaba con los recursos y toma una decisión meramente fiscal de equilibrar las finanzas públicas y reducir los programas sociales. .

### **Balance de las etapas del BDH**

No ha existido mayor cambio en la forma de funcionar del programa, se ha mejorado la capacidad estadística para predecir el consumo, y como muestra está la salida de beneficiarios del 2014 fue una época de ingresos extraordinarios para el país y no necesariamente una atapa con un mejor diseño del programa.

Las conclusiones en dos fases: 1) 2007-2013. Fase de expansión crecimiento de los precios de petróleo. 2) 2013-2017- Fase de recesión (Se empieza a reenfocar, el dinero que se destina es menor) En general donde el fisco echa mano (desde siempre) son las redes de protección social.

Al BDH se lo continuo manejando sin una meta clara al menos para rompa la pobreza intergeneracional sino como un programa de asistencia social para dar un consumo mínimo y sin pensar en su sostenibilidad fiscal.

### **Corrupción y redes clientelares.**

Hay una separación entre programa, estado, y los beneficiarios. Potencialmente un intento interesante fue la creación del Programa de Protección Social (2008) que manejaría exclusivamente el programa de una manera técnica y re direccionar los

mecanismos de la condicionalidad.

Sin embargo, no se ha podido separar el BDH de la parte política y lastimosamente tiene otro efecto porque la población no beneficiaria se queja del porque se dan bonos a gente que no trabaja, lastimosamente ese un termómetro de cómo han manejado las cosas y de la no generación de concesos sociales. En Ecuador cada vez que llega una campaña política uno de los tópicos es vamos a aumentar el bono y hay una correlación muy directa entre los cambios que se dan de los bonos con los eventos políticos proselitistas, cuando se hacen las encuestas, cuando se cambian los montos, el levantamiento de información. No ha existido una propuesta rediseño, siempre es “mi propuesta es aumentar, es expandir”, el mismo programa que existía desde siempre.

**Oscar Enríquez- Mies. Director de Estadísticas y Gestión de la Información**

Actual Director de Estadística MIES 2020.

**Pobreza Intergeneracional**

El BDH es un programa que actúa como un colchón de consumo pero no se limita solo a eso quiere ser una protección que actúa sobre las familias. En el largo plazo tiene todos los elementos de corresponsabilidad de educación, de eliminación del trabajo infantil y está atacando los elementos trans-generacionales de la pobreza.

**Corresponsabilidad**

Aplicar las condicionalidades es un desafío, quizá más operativo y no habría razón por la que estos componentes no sean monitoreados. Sin duda, representan desafíos.

Actualmente, en el gobierno actual (Moreno) se hacen acompañamientos a las familias más vulnerables, no a todos pero a los hogares con mayor vulnerabilidad. No existe la presencia en territorio suficiente para poder llegar a la población objetivo (con una lectura desde las necesidades del territorio).

**BM y BID**

Han sido dos momentos 1) en el que se reciben recursos de estos organismos, y 2) con recursos del estado. El banco entra con toda su contingencia y brinda asistencia técnica ligada a la evaluación, monitoreo, siempre con el objetivo de la optimización de los programas. BM distingue el carácter temporal de estas asignaciones, en un segundo momento esas recomendaciones del BM y el FMI no son discrecionales y se las tienen que adaptar en la política pública para poder tener resultados en el mediano plazo.

Las únicas asignaciones permanentes del estado deben ser las pensiones jubilares y todo bono debe ser de carácter temporal.

Las familias deben egresar en el mediano plazo; es decir todo bono debe tender hacer temporal.

Numero de egresos que reciben un paquete de emprendimiento, hay un mensaje donde se destaca el carácter temporal.

### **Sostenibilidad**

Siempre hay asignaciones que son prioritarias pero considero que es sostenible (hay una elección política) en términos porcentuales no representa un rubro mayor vs otros que podría tener el gobierno central.

### **Estrategias de graduación**

Cuando este bono está volcado a la población más pobre las condiciones de elegibilidad están en el carácter temporal, y en el momento que una persona deje de ser pobre va a dejar de recibir la transferencia. Como lograr el egreso de las familias: con el acompañamiento y con la medición de las condiciones socioeconómicas.

### **Balance BDH**

El MDS hace una actualización del índice y hace un barrido a nivel nacional y toda la cobertura que tenía superior al 1.2 (beneficiarios) se clasifican como usuarios no pobres entonces se genera la normativa para una nueva métrica. A partir de eso los bonos se refocalizan en pobreza extrema.

Hay elementos implementados de insumos técnicos y robustos que terminen siendo un piso de protección social para las familias, que es ayudar a superar una condición no óptima que estén atravesando pero con corresponsabilidad, acompañamiento.

### **Corrupción y Redes Clientelares**

El criterio de redes clientelares no debe ser el criterio por el cual se asignen estos bonos. Se deben tomar en consideración los criterios elegibilidad claramente establecidos en los que se dice que el BDH es para la gente que está en pobreza extrema. Estas distorsiones definen la población objetivo para que propuestas con fines clientelares no sean factibles.

Fuente: Construido en base a las entrevistas

## Anexo 2.- Entrevista Académicos expertos en el Programa del Bono de Desarrollo Humano

### **Entrevista Andrés Mideros**

Académico-investigador experto en PTC. Doctor en Economía y Protección Social

### **Pobreza Intergeneracional**

El BDH es una ayuda en el sentido de que la transferencia monetaria genera un efecto de ingreso mínimo en el hogar. Al entregar una cantidad estable, regular segura, el BDH permite que el hogar tome mejores decisiones de inversión en el mediano y largo plazo. Ayuda a superar en lo que la literatura se conoce como trampas de pobreza. Parte de la literatura en trampas de pobreza señala que los hogares pobres no pueden asumir inversiones, es decir no puede afrontar los riesgos del emprendimiento porque si el negocio va mal dejan de comer, el resultado puede deteriorar la salud e incluso la muerte. Los pobres no pueden cubrir los costos de transacción y costos de oportunidad. La escolaridad en los hogares que reciben transferencias aumenta y permite superar determinadas trampas de pobreza, esto un indicador de movilidad social ascendente.

### **Condicionalidad**

Las transferencias en el tema que vayan a la escuela o salud incentiva la demanda de servicios públicos, a mí personalmente me resulta impensable que un padre no quiera que su hijo/a no vaya a la escuela, a los chequeos de salud. Las condicionalidad funcionan cuando proveen información, generar conciencia para una toma de decisiones sin necesidades de que sean castigadoras, para generar mayores acuerdos sociales, menos conflictividad y algo de dignidad en la vida. porque eso cae en el paternalismo. No estoy de acuerdo en la condicionalidad dura, hay que proveer información para tomar mejores decisiones que es importante los chequeos, que asista el niño/a alimentado. Hay otro elemento donde la condicionalidad sirve como un instrumento de Economía Política para generar consenso y aceptación social por parte de los hogares que pagan impuestos, entonces los hogares no receptores aceptan más fácilmente las transferencias monetarias cuando van a hogares pobres que invierten los recursos en salud y educación.

### **BM y FMI**

Al inicio BS mantenía una lógica conservadora de no Estado, al 2003 con asesoría del BID y BM se lo transforma en BDH, se generan las condicionalidad. En el mundo de los PTC podemos movernos desde la focalización al alivio de la pobreza extrema coyuntural (emergencia particular) hasta el mundo la renta básica ciudadana, de rentas universales

que permiten garantizar un vida digna. Sin duda desde la Banca de Desarrollo se buscó generar una posición política que busco ser un paliativo frente a las exclusiones del libre mercado y las lógicas del capitalismo, son medidas de compensación para los excluidos y empobrecidos. Los sistemas de protección social en países con alto nivel de informalidad no pueden basarse solamente en regímenes contributivos como es casi la mayor parte de Europa. Países con alta informalidad requieren de transferencias no contributivas que se implementan a través de servicios públicos o de PTC. Desde esa lógica del BM se han implementado las condicionalidades, la graduación para que sea temporal y exista sostenibilidad fiscal. En el caso ecuatoriano la influencia ha sido importante en el 98, 2003, y en el 2017 en adelante sobre todo.

El programa BDH desde el 2007-2013 tuvo una lógica de expansión y de buscar una universalización, pero en 2014- se excluyó a un gran número de beneficiarios y se regresó a una lógica de focalización, graduación y temporalidad. Muy distinto a lo que hizo bolsa familia en Brasil que tiene el criterio de universalizar y de ser una primera entrada a una renta ciudadana en el mediano y largo plazo. Finalmente se impuso una política de cambiar la focalización justamente implementando esta visión temporal y focalizada a los más pobres.

### **Sostenibilidad**

Si entras desde una lógica temporal una graduación va desde una inversión temporal de capacidades humanas. Si entras en una lógica de protección social no contributiva esto tiene que ser un gasto corriente porque es permanente y una política social de Estado. Si lo focalizas como un tema de eliminación de la pobreza la sostenibilidad la logras en la medida que dejan de haber pobres como la pensión de adultos mayores, la sostenibilidad se logra porque hay menos adultos que requieren la pensión no contributiva porque ellos gozan de una pensión contributiva porque en su vida tuvieron un trabajo estable, no porque eliminas el diseño sino porque eliminas el problema a atacar que son los temas de pobreza.

### **Estrategias de graduación**

Ha existido distintos momentos pero no una estrategia, ¿es un paliativo a la pobreza?, ¿es una renta ciudadana?, ¿es un fomento de las capacidades humanas? No ha existido un consenso y la historia del BDH ha sido bastante esquizofrénica, se le agregó el tema del CDH que no es un crédito si no un anticipo de la transferencia. Al CDH se lo quiso acompañar con elementos de inclusión económica como el crédito individual y

asociativo pero no hay un criterio claro a donde apunta. Por ejemplo, cambia tu índice del Registro Social y no está establecido claramente un mecanismo de graduación, o para la inclusión, o exclusión y de pronto cambia el punto de corte que responde a una decisión política del momento.

### **CDH-BDH**

Desde el punto de vista conceptual está mal llamado, no hay crédito, es otro método de pago de la misma transferencia. Actualmente, la transferencia permite un mínimo de ingreso y consumo y por otra parte se debería otorgar un crédito que te permita emprender. Pero, primero el BDH llega a sostener el consumo mínimo, que es alimentario, sin embargo el CDH pide invertir en una actividad productiva. Estos dos componentes deben llegar de la mano BDH y CDH lo cual permitirá formar activos y potenciar la movilidad social ascendente. El problema está en el diseño, los del CDH es un invento ante el miedo de que el BDH fomente un paternalismo pero es un mal diseño.

### **Balance BDH.**

En el periodo BDH 2007-2014 no existió un cambio del asistencialismo a la protección social, hay dos sub-periodos del 2007-2013 y del 2014-2017 en el periodo Correista. Primero del 2007-2013 existieron mecanismos que fomentaban una protección social inclusiva al ciclo de vida que está en el art. 340 de la constitución. Del 2014 en adelante se vuelve a caer en paternalismo y graduación. Hay una re focalización, una subida de las condicionalidad, un decreto interinstitucional Miduvi, MCDS, MIES y otros y condicionalidades como barrer la acera donde vive la persona que recibe el BDH, y un pedido de sacar personas. Decisiones políticas se tomaron en el 2014.

### **Redes clientelares**

Mecanismos de control en términos institucionales donde hay una serie de mecanismos que no han estado lejos de corrupción como quien cobra efectivamente en ventanillas con casos comprobados de otras personas aprovechándose y cobrando bonos de otros beneficiarios.

### **Entrevista Juan Ponce**

Académico-investigador. Experto en evaluaciones de impacto de programas sociales.

### **Pobreza Intergeneracional**

Los BDH si ayudan a detener la pobreza intergeneracional los cuales tienen como objetivo fomentar el desarrollo del capital humano y de capacidades humanas. Los niños de las madres que reciben el BDH en 10 años si tienen mejores ingresos que los que no

recibieron el bono. Se encuentra que existe en el largo plazo un impacto en educación, salud, reducción de desnutrición infantil.

### **Condicionalidad**

Las condicionalidades son importantes con el efecto condición; es decir, bajo la coparticipación de los hogares. No es lo mismo tener el cash transfer (efecto ingreso) que el conditional cash transfer (ingreso + la condicionalidad).

En el programa BDH existe el problema en la estructura del diseño el cual está atado a la madre y las condicionalidades tienen que ser a nivel del niño para poder generar las capacidades mencionadas. Si tu comparas con el programa mexicano la transferencia es al niño, si el niño asiste a clases yo te doy este ingreso, si asiste a salud tiene esta transferencia. Debe estar condicionada a los niños y esa es la principal reforma que se debe hacer al programa.

### **BM – BID**

El primer PTC se aplica en una municipalidad de izquierda en Brasil y después de eso Levy quien hizo el diseño y la evaluación de impacto pasa hacer un alto funcionario del BID y empieza a promocionar los programas en AL porque encuentran impactos positivos en educación, salud, y es un complemento a políticas de oferta. Los niños para asistir requieren otros gastos, de transacción. La idea es cubrir los gastos de transacción tanto directos como indirectos que son intervenciones vía oferta.

### **Sostenibilidad económica**

La sostenibilidad económica viene con el ciclo económico pero depende como definas la políticas social, normalmente se esperaría unas políticas anti-cíclicas, es decir que en las épocas duras y complejas el estado tenga capacidad para aumentar el gasto social, y evitar que un ciclo económico adverso golpee con más pobreza a los sectores más vulnerables, afecté al desarrollo infantil, afecté la tasa de matrícula. Esto significa que se necesita una política social y fiscal anti cíclica, que en la las épocas de boom se debe tener fondos de emergencia y de ahorro para que en la épocas de recesión como la actual se utilicen pero ahora no se tiene ningún respaldo.

Lo clave es poder tener política anti cíclica, gastar más en estos programas y evitar que la crisis genere retrocesos en términos de desarrollo infantil, educación y salud. Pero eso no se hizo ni en el Gobierno de Correa y peor en el actual que tiene la situación mucho más complicada.

### **Estrategias de graduación**

No existen estas estrategias en Ecuador, para tener estrategia de graduación el bono debería estar atado al niño y hacer un seguimiento al aumento de capacidades. Si es que quieres todos terminen la educación básica debería mantenerse hasta que terminen la educación básica y ahí una vez que se gradúa, hay una graduación.

### **Balance etapas BDH**

En el periodo 2007 -2014 no se logró pasar a la protección social, el principal problema fue que para el Gobierno de Correa el BDH era una piedra en el zapato que estaba apoyado por gobiernos neoliberales que es la típica confusión que tienen algunos gobiernos progresistas. Entonces empiezan a jugar con el BDH, primero le quieren dar el carácter que es una compensación por el trabajo no remunerado de las mujeres y ahí nos les fue bien porque muchos grupos feministas rechazaron esa posición donde el BDH de \$50 pueda compensar el pago de un trabajo no remunerado.

Luego, trataron de darle un giro con el Crédito de Desarrollo Humano, pero iba contra toda la lógica del diseño del programa. Supongamos que tienes 1000\$, compras unas cajas de tabacos y los padres envían al niño a la calle a vender los cigarrillos y eso tendría efectos negativos en la matrícula escolar. Nunca hicieron un estudio de impacto al CDH.

Si te pones a analizar y te recomiendo evaluar las diferentes formas que se le intenta dar al BDH con un nuevo imaginario, siempre con el prejuicio de que no fuese un programa liberal implementados por el BM y el BID, luego le vieron que tenía efectos positivos en equidad y le vieron con una estrategia de redistribución e equidad, hazle un rastreo del discurso en este periodo que me parece el más interesante, va hacer una cosa interesante tu tesis, y vas a ver que ellos nunca le vieron como un programa de desarrollo humano y de capacidades, siempre trataron de darle otro enfoque con estas petulancias que les caracteriza a estos gobiernos que quieren cambiar el mundo. Hablaban de corresponsabilidad, capital semilla para el desarrollo de economía popular y solidaria, hablaban de compensación ante la explotación del trabajo doméstico pero nunca se concentraron en lo que son realmente estos programas de fomento de capacidades humanas y de eliminación intergeneracional de pobreza.

### **2014- Política Social**

En realidad la salida de beneficiarios del BDH en 2014 obedece a un problema eminentemente fiscal, se les acabó el boom y la plata entonces decidieron ajustar y aduciendo que había caído la pobreza, lo que aquí llamaban los “graduados” eran los que habían salido pero no atado a capacidades. En otros países los graduados eran aquellos

que habían terminado el colegio, la escuela. Acá nunca estuve atado al niño con el desarrollo de capacidades y lo que hicieron fue recortar, tengo un estudio con colegas de Ámsterdam y la gente que dejaron de recibir tuvo un problema en desnutrición infantil y efectos negativos.

### **Corrupción y redes clientelares**

Existe una amplia literatura en términos de ciencia política que analiza la intención de voto y las transferencias condicionadas, pero no se encuentra una correlación. Ese es un atípico en Ecuador, en México si se encuentra impacto. En el Ecuador si se jugó bastante con el bono y Noboa que era contrincante ofrece subir el bono de 15 a 30, y Correa a 35 (que era la lista de su partido, ahí había un mensaje subliminal). Si se manipulo bastante con el bono, una vez que llegan al poder habiendo ofrecido subir el monto, lo tienen que subir pero desde ahí era una piedra en el zapato ir fomentando un programa neoliberal.

En el pasado hubo un fondo de estabilización fiscal de los precios del petróleo pero estuvo ligado a preparar fondos para el pago de la deuda externa.

Para hacer sostenible es necesario un uso prudente de los ingresos fiscales, reservar plata para tiempos malos.

### **Entrevista Mauricio León**

Oficial de Asuntos Económicos en Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

### **Pobreza intergeneracional**

El BDH no necesariamente combate la pobreza intergeneracional y no necesariamente los beneficiarios tienen mejores empleos, no he visto ningún estudio que demuestre eso. No necesariamente la educación que reciben es la de mejor calidad entonces si no mejora la calidad del sistema educativo tampoco se garantiza el aumento del capital humano en el futuro.

### **Condicionalidad**

No es un debate concluido en las PTC (condicionados) y PT (sin condición). En Ecuador con el BDH sin condicionalidades se ha encontrado resultados positivos pese a que las condicionalidades blandas. El BDH nació como una transferencia no condicionada y con una cobertura muy grande, en su momento tenía cerca del 40% de la población, otros programas en otros países empezaron progresivamente y luego fueron ampliándose. En Ecuador, por la dimensión que tuvo el programa era complejo implementar ese tipo de monitoreo a escala nacional. Ahora que se ha reducido el número de beneficiarios BDH

sería logísticamente más factible, si usted entrevista a gente que están monitoreando el programa quizá ellos lo vean ahora más factible.

### **BM Y FMI**

La presencia del BM, BID, FMI ha sido total este tipo de programas se convirtieron en el Mainstream de la política social aunque los programas nacieron en los municipios de Brasil enseguida se hicieron evaluaciones de impacto y luego rápidamente se expandieron. En general los PTC en el mundo son las más evaluadas, también se convirtió en un campo para escribir papers que en un instrumento para cambiar la política social.

El BID y el BM cumplieron con el rol de impulsar estos programas donde los requisitos justamente para el BDH eran las condicionalidades y un nuevo registro social. Es importante recalcar que el BM no tuvo influencia en la política social económica en este periodo (2007-2014), el BID daba créditos pero no tuvo ninguna influencia política

### **Sostenibilidad económica**

Siempre los ingresos van a estar dependientes al ciclo económico, si el ciclo va bien hay más ingresos sino hay menos ingresos. Uno de los desafíos debería ser la capacidad de crear políticas contra-cíclicas. En situación de crisis no debe importar mucho el error de inclusión debe importar el error de exclusión. Es decir no importa que se filtren personas si están todas las personas que realmente necesiten. Bueno la sostenibilidad debería estar garantizada, no solo de la pobreza estructural sino de la que surge por las coyunturas (crisis).

### **Estrategias de Graduación**

No ha existido una estrategia de graduación, lo que se ha hecho es una re-focalización, cambios de corte y de ahí han salido personas que eran beneficiarias pero aún vulnerables a otra vez caer en el círculo de la pobreza.

### **CDH**

El CDH es una opción que tienen los beneficiarios del BDH atados a un emprendimiento económico y lo gastaban en emprendimientos, en salud, en cosas importantes para la vida de la gente. Siempre ha existido una especie de prejuicio contra el BDH y contra el CDH que la gente se lo va a festinar, pero no necesariamente es así. Ahora que el CDH va a sacar de la pobreza tampoco es así, una función que puede cumplir el crédito es contra cíclica en un momento como este “emergencia sanitaria” y puede adelantarse la transferencia para ayudar a sostenerse a la familia.

El CDH si bien no es crédito en el estricto sentido porque no hay tasa de interés la gente tiene la oportunidad de hacer una inversión o gasto en sus necesidades. Yo no me complicaría mucho si la gente gasta el monto en una inversión o en salud, al final es gente pobre que tiene muchas necesidades y esta tan restringida.

**Balance de las etapas del BDH ¿Se transitó del asistencialismo a una protección social?**

No, yo creo que no, la renta básica definitivamente no se ha implementado en Ecuador más bien el recorte que se hizo en 2014 va en contra de una renta básica universal ingresos. Ahí más bien lo que se debió haber hecho es seguir ampliando la cobertura de beneficiarios. En las pensiones jubilares para adultos mayores y personas con discapacidad había la intención de universalizar una pensión no contributiva. Pensar en una protección social más amplia sigue siendo un desafío para el Ecuador.

En 2014 existió un cambio del objetivo de política pública, cambio la población objetivo del programa, antes era la población en pobreza ahora el foco son los pobres extremos. Yo veo una confusión porque se decía que había una graduación de la pobreza pero aquí no habido una graduación, graduarse de la pobreza significaría que alguien dejaría de ser pobre. Estos programas tienen un problema estructural que las herramientas para focalizar quedan obsoletas rápidamente para saber las condiciones socioeconómicas. La decisión de donde poner los cortes es una decisión legítima de política pública (expandir o recortar) pero en una crisis una correcta decisión es ampliar los puntos de corte. Depende del enfoque de política social, del compromiso que se pueda tener con la gente y los recursos que se tengan para financiar

**Corrupción y redes clientelares**

Existen mecanismos para denuncias o quejas para evitar cualquier tipo de corrupción. Han existido por ejemplo en sectores alejados organización para que alguien pueda cobrar el bono por los otros beneficiarios. Con el tema del uso clientelar es más difícil porque es un programa más individualizado (estado, familias) y la posibilidad de crear redes es mínima. Otra cuestión en el momento que se hace el registro social es cuidar que se haga de manera técnica sin manipulación del registro.

**Entrevista Rob Vos**

Académico internacional experto en temas de pobreza y desigualdad en América Latina

**Pobreza intergeneracional**

Es importante la historia de los PTC en los países en vías de desarrollo los cuales

surgieron en periodos de crisis en los 90 y en ese momento la pregunta era ¿cómo responder a la pérdida de empleos y a una crisis? Las transferencias son monetarias a los hogares y condicionadas a que los niños vayan a la escuela y a chequeos de salud. En Ecuador a finales de los 90 el BS no tenía los objetivos de la condicionalidad y fue creado más para responder a los cambios de subsidios y compensar a los más pobres. Garantizar un ingreso mínimo y más estable para los más pobres y ayudar a mejorar la asistencia escolar.

### **Condicionalidades**

En la mayoría de los casos se pueden condicionar pero no es necesario imponer las condiciones. Los hogares pobres saben sus necesidades de educación, salud, productos de primera necesidad, la gente sabe sus necesidades. La política de protección social tiene que ser parte integral de una estrategia de Desarrollo. La oferta de servicios de educación y salud debe asegurar la calidad y los dos tienen que ser complementarios (la oferta de servicios y la demanda de los beneficiarios).

### **BM Y BID**

El rol de los organismos internacionales ha sido tanto positivo como negativo, sobre todo existió un gran empuje del Banco Mundial como respuesta a las crisis y los problemas económicos que enfrentaban los países. Por el lado positivo eran fáciles de implementar, con un equipo internacional y nacional se formaba una burocracia que implementaba los PTC en las políticas existentes. A fines de los 90 para la carta de intención con el FMI y establecer un piso para los más pobres. Al BM mundial le interesaba decir estamos generando alternativas para los más pobres no solo para la estabilidad fiscal sino para disminuir la desigualdad.

### **Sostenibilidad económica**

Las políticas deben ser contra-cíclicas y no pro-cíclicas. Es decir, tienen que tener beneficio cuando hay una crisis como un seguro de desempleo que funciona en forma contra-cíclica que permita mantener cierto nivel de ingreso en épocas de crisis. Cuando los precios de los commodities son altos hay que reservar plata para tiempos que no son tan buenos y no gastar todo y en Ecuador se ha hecho todo de forma pro-cíclica.

Fuente: Construido en base a las entrevistas

## **Anexo 3.- Entrevista a Madres beneficiarias del Programa del Bono de Desarrollo Humano**

### **Beneficiarios BDH – Cantón Colta**

Sra. Carmen Tenasaca

**1.- ¿Cómo se utiliza el ingreso del BDH?**

***Dimensión: Uso del BDH***

El bono es una ayuda para nosotras las madres que no contamos con empleo ni con otros ingresos, soy madre soltera y con esta ayuda compro comida, utilizamos el dinero para los gastos de la casa, y los útiles escolares de los niños.

**2.- ¿Envía a sus hijos a la escuela y les realiza periódicamente chequeos de salud para recibir el BDH?**

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Si, enviamos a nuestros hijos a la escuela pero los chequeos de salud no son frecuentes porque no hay centros médicos cerca y solo cuando los niños están muy enfermos vamos donde el doctor. Además, no nos exigen certificados o comprobantes para darnos el bono.

**3.- ¿Los jóvenes pueden seguir estudiando cuando finalizan el bachillerato?**

***Dimensión: Educación***

Tengo tres hijos y si asisten a la escuela espero terminen el colegio pero no van a poder ir a la universidad porque tendrán que ayudarnos a trabajar, yo ya no puedo seguir ayudándoles con dinero que no tenemos.

**4.- ¿Los niños realizan algún tipo de trabajo para generar ingresos?**

***Dimensión: Trabajo infantil***

Los niños trabajan con nosotros en los labores del campo, pero a ellos no les pagan, a veces nosotros les llevamos a trabajar ajeno para terminar más rápido. Los niños se encargan de alimentar a los animales, dar de comer a los cuyes, alimentar a los borreguitos, y en la tarde hacen los deberes. Ellos hacen solitos los deberes yo no tengo estudios no sé cómo ayudarlos.

**5.- ¿Ha buscado una actividad que le genere ingresos?**

***Dimensión: Empleo***

La situación económica está difícil y aunque trabajamos mi esposo y yo en el campo y en labores de construcción en muchas ocasiones el dinero no alcanza. Yo por ejemplo salgo en la mañana a las 7 am y regreso 6 pm y gano \$10 dólares con eso debo pagar la luz, el agua mensual y el arriendo porque vivimos arrendando total \$70 dólares. Siempre nos atrasamos con los pagos y nos quieren pedir la pieza, nos dicen que somos malos pagando pero no hay plata. En la pandemia por ejemplo sin trabajo no teníamos para

pagar la renta y comida pero ahora el gobierno está cobrando todo junto por ejemplo tengo que pagar de agua 34 dólares y de luz 46\$.

**6.- ¿Sería una opción óptima para la familia, contar con recursos económicos para generar un emprendimiento el cual posteriormente le permita mejorar los ingresos y dejar de recibir el BDH?**

***Dimensión: Emprendimiento***

No disponemos de dinero para comer, para comprar carne, huevos, y mucho menos tenemos dinero para ponernos un negocio, construir nuestra casa propia, no hay plata, y a nosotros no nos prestan dinero los bancos ni las cooperativas.

**7.- ¿Ha sentido discriminación por recibir el BDH?**

***Dimensión: Discriminación***

Si nos hemos sentido discriminados por recibir la ayuda del bono en los bancos, en los lugares donde cobramos. La gente piensa en ocasiones que uno es vago, o que uno no trabaja por voluntad, y nosotros trabajamos duro para comer pero aun así no alcanza la poca plata que conseguimos.

**Beneficiarios BDH – Cantón Colta**

Sra. María Pinta

***Dimensión: Uso del BDH***

El dinero del bono lo utilizamos en comprar comida como fideos, papa, arroz, aceite, a veces alcanza para comprar otras cositas como carne o pollo.

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Si les enviamos a la escuela y les llevamos cuando se enferman al centro de salud.

***Dimensión: Educación***

Mis 3 hijos tienen sueños ellos quieren ser alguien cuando crezcan, esperemos sea así y puedan ir a la universidad, que el gobierno nos ayude con becas o que Dios nos ayude. La primera quiere ser enfermera porque dice que quiere curarnos cuando nos enfermamos, el segundo quiere ser doctor y el último ingeniero para construirnos una casa dice.

***Dimensión: Trabajo infantil***

Mis hijos son pequeños, ellos pasan en la casa y el hermano mayor cuida de sus hermanas menores mientras nosotros estamos afuera trabajando por un dinerito para comprar algo de comida y pagar los gastos de la casa.

***Dimensión: Empleo***

Trabajamos en la cosecha de papas y la producción la envían a Guayaquil a Quito de ahí viene el dinero y no nos pagan a tiempo, a veces solo la mitad nos dicen tomen 20\$ a 15\$ y eso o nos alcanza ni para el mercado, pero no hay más.

***Dimensión: Emprendimiento***

Reuniendo el dinero del Bono juntamos para comprar una vaquita y otros animales donde en familia los criamos para luego venderlos y eso nos ayudó cuando mi esposo estaba sin trabajo o no tenía pago por la cosecha, él es peón. No hemos tenido apoyo de alguna institución para poder aprender, capacitarnos y tener otra fuente de ingresos, aquí no nos visita desde hace años ninguna entidad del gobierno.

***Dimensión: Discriminación***

Cuando la gente se entera que nosotros recibimos el bono piensa que uno quiere todo regalado o que vivimos del estado y no es así, no queremos mendigar, nosotros queremos un trabajo, salud, para tener nuestras cositas por nosotros mismos.

**Beneficiarios BDH – Cantón Colta**

Sra. Delia Lluco

***Dimensión: Uso del BDH***

Con el BDH compramos cosas para la casa como comida y utensilios de limpieza, y también cuando los niños se enferman compramos medicinas y los llevamos al médico en eso gastamos la plata del bono

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Si les enviamos a los niños a la escuela aunque a veces los niños solo terminan la escolita nomás, yo estoy todo el día trabajando y no estoy controlando lo que hacen, tienen mis hijos bajas notas y nos les gusta el estudio, y aquí los jóvenes cuando van creciendo se van a trabajar a la ciudad.

***Dimensión: Educación***

Mis hijos los más pequeños quiero que terminen la educación y que se preparen en los estudios para que sean alguien en la vida no como uno sin estudios, sin trabajo, sin tierras, uno que es pobre.

***Dimensión: Trabajo infantil***

Los niños aquí en el campo trabajan desde que son pequeños ayudándonos en la finca a nosotros para producir y cosechar nuestros alimentos.

***Dimensión: Empleo***

Mi empleo es irregular, hay veces que trabajo una semana y luego después de dos meses.

Entonces, no tenemos ingresos fijos.

***Dimensión: Emprendimiento***

Si pudiéramos tener acceso a crédito, compraríamos más vaquitas y con ello pudiéramos poner una planta de quesos, comercializar los productos. También pudiéramos comprar un camión para vender las verduras nosotros directamente o poner un sitio de almacenamiento, aquí queremos trabajar, no regalos ni caridad.

***Dimensión: Discriminación***

Nos sentimos agobiados por no poderle dar a nuestros hijos más, por no poder alimentarlos bien y criarlos con todo lo que ellos necesitan, pero tenemos fe de que esto puede cambiar. Necesitamos apoyo de las autoridades y gobiernos para que nos ayuden a nosotros los pobres.

**Beneficiarios BDH – Cantón Colta**

Sra. Elsa Minta

***Dimensión: Uso del BDH***

El bono lo utilizo para comprar comida y pagar las deudas que tenemos en las tiendas cuando nos fian. También, para pagar el dinero que nos han fiado vecinos cuando mis hijitos se han enfermado mucho y no he tenido dinero para comprarles las medicinas.

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Si les enviamos a los niños a la escuela y también voy al centro médico para que los atiendan cuando se enferman pero a veces nos mandan a comprar afuera medicamentos porque dicen que no tienen en la casa de salud pero como no tengo dinero no compro.

***Dimensión: Educación***

Mi hijo el mayor quiere estudiar una carrera, le gustaría estudiar Ingeniería dice, pero él sabe que aquí no tenemos plata ni trabajo fijo y no podemos mandarle a estudiar, él entonces dice mejor me quedo para sembrar, y luego a vender y luego podré estudiar de mi trabajo. Yo quisiera que mi hijo pudiera estudiar saliendo del colegio pero no hay plata y seguramente se quedará en el campo como nosotros o migrará a la ciudad a trabajar allá.

***Dimensión: Trabajo infantil***

Mis hijos si trabajan cuando se puede unas horas en el campo y traen algo de dinero para podernos ayudar en la casa. Ellos aún son pequeños el más grande tiene 13 años pero él ya se gana su dinerito afuera.

***Dimensión: Empleo***

Soy madre soltera sin trabajo fijo, sola, y actualmente no tengo otros ingresos más que los del BDH. Los vecinos a veces nos regalan algo de sus cosechas para poder comer mis hijos y yo. Yo he ido a trabajar en las fincas como cocinera pero me enferme en la columna y desde ahí no puedo ir y pasamos más necesidades a veces nuestro único sustento ha sido el bono.

***Dimensión: Emprendimiento***

Hace un tiempo atrás vendía los fines de semana salchipapas pero luego se puso malo el negocio, no me pagaban, me fiaban mucho y luego deje de vender. Además, no entiendo bien cómo manejar el dinero no sabía si ganaba o perdía con las ventas. Sería muy bueno que nos capacitaran en carreras técnicas para mejorar nuestras condiciones.

***Dimensión: Discriminación***

Aquí hemos pasado muy duro, sin trabajo, sin comida, pidiendo ayuda en ocasiones. No nos importa si la gente nos critica por ser pobres o recibir ayuda que podemos hacer si nos tenemos oportunidades de trabajo, tierras, o de ganar un sueldo como otros.

**Beneficiarios BDH – Cantón Morona**

Sra. Blanca Andrade

***Dimensión: Uso del BDH***

El dinero del BDH cuando lo recibía lo destinaba para los estudios de mis hijos como comprar cuadernos, esferos, algún libro, y para la alimentación de la familia hace unos años atrás me lo quitaron sin razón aunque mis condiciones económicas no habían mejorado.

***Dimensión: Corresponsabilidad***

No nos hablaron de obligaciones para recibir el bono pero lo que yo más deseo es que mis hijos vayan a la escolita y al colegio y nos les falte salud. Aunque los chequeos médicos no son frecuentes y se enferman bastante seguido mis hijos y muchas veces con plantitas medicinales los curamos porque la medicina química es muy cara.

***Dimensión: Educación***

Espero que mis hijos puedan alcanzar una carrera universitaria la que más les guste y que ellos sean profesionales. Aquí en el campo vivimos tranquilos pero también nos hacen falta muchas cosas, ojala que mis hijos puedan lograr lo que yo no pude y tengan un mejor futuro. Tengo 4 hijos y el mayor quiere estudiar la Universidad pero no sé qué voy hacer porque aquí no tenemos universidades públicas y no hay dinero para enviarle a estudiar a otro lugar.

***Dimensión: Trabajo infantil***

Mis hijos trabajan en labores de agricultura y en vacaciones trabajan todo el día para que ellos mismos puedan comprarse sus cositas. Es importante que ellos aprendan a ganarse la vida desde pequeños.

***Dimensión: Empleo***

Yo, desde pequeña siempre trabaje lavando ajeno y no pude terminar el colegio, ahora trabajo limpiando casas, tengo 45 años he buscado trabajo como empleada doméstica o en cocina donde me paguen un sueldo básico y me afilien pero no lo he podido conseguir, solo tengo trabajitos esporádicos y me pagan 10\$ o a veces \$15. Yo recibía el bono que me ayudaba para los gastos de mis hijas pero en 2014 me lo quitaron nunca me explicaron las razones, y en varias ocasiones pasamos hambre y necesidades pero bueno solo queda tratar de seguir adelante.

***Dimensión: Emprendimiento***

Mi sueño es tener mi propia chakra y para ellos estoy trabajando en varias cosechas y pastoreando espero en algún momento conseguirlo y mejorar mis ingresos para poder ayudar a mis hijos a tener un mejor futuro.

***Dimensión: Discriminación***

Siempre he pensado que los pobres vivimos señalados por aquellos que si tienen el dinero, porque usted sabe ellos viven diferente a nosotros, pero las oportunidades que tenemos son distintas. Aquí los pobres son los que más duro trabajamos y seguimos en la pobreza.

**Beneficiarios BDH – Cantón Morona**

Sra. Doris Fuentes

***Dimensión: Uso del BDH***

Lo destino a comprar comida y al pago de pasajes de mis hijos a la escuela.

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Los niños si asisten a la escuela y también los he llevado a chequeos médicos y cuando vienen las brigadas médicas también los llevo a que los revisen.

***Dimensión: Educación***

Tengo cinco hijos, él mayor ya terminó el colegio pero acceder a la Universidad no fue posible, cuando terminó el bachillerato empezó a trabajar porque necesitamos ingresos para cubrir el arriendo y alimentación de la casa. Además, mi esposo necesita de medicinas entonces mi hijo me ayuda con el dinero que puede enviarle desde Guayaquil

para su papá

***Dimensión: Trabajo infantil***

Los niños colaboran con nosotros los padres en las tareas, mi hija mayor cuida de sus hermanos y uno de mis hijos suele irse con el papá a trabajar en unas tierras.

***Dimensión: Empleo***

Mi esposo trabaja por temporadas en una finca de lunes a viernes y le pagan 200 dólares, yo me quedo en casa con los niños y cuidando de los animalitos que tenemos. Solo he tenido trabajos de temporada y ahí pagan mal. Aquí vivimos solo con lo justo, yo recién cobro el bono desde hace un año atrás.

***Dimensión: Emprendimiento***

Me gustaría que hubiera más fuentes de trabajo para podernos emplear u otros oportunidades en el campo y así tener un dinerito para producir algo, comprar una finquita, sembrar nuestros propios alimentos.

***Dimensión: Discriminación***

Somos siempre discriminados los pobres y excluidos.

**Beneficiarios BDH – Cantón Morona**

Sra. Yuriana Atasim

***Dimensión: Uso del BDH***

Todo el dinero del bono lo uso en comprar alimentos de primera necesidad como aceite, aquí tenemos una pequeña finquita y de ahí mismo sacamos la yuca y el plátano.

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Recibo el BDH, mis hijos van la escuela y el mayor al colegio, con el dinero compré en la tienda lo que nos hace falta, una vez vinieron los señores del MIES a darnos una capacitación sobre el uso del bono pero fue hace mucho.

***Dimensión: Educación***

Tengo tres hijos y todos quieren conseguir una carrera universitaria, yo los apoyo porque ellos son nuestra esperanza para salir de esta vida, espero que ellos si puedan hacerlo, ellos son mi mayor felicidad. Sin embargo, no tenemos dinero y eso nos preocupa uno está por graduarse y él dice aquí falta dinero, no podré estudiar.

***Dimensión: Trabajo infantil***

Los niños si apoyan aquí en la casa pero no tienen ingresos. Ellos son pequeños y si uno mismo no logró emplearse.

***Dimensión: Empleo***

Yo llevé a vender mis productos todos los lunes a la feria y de lo que vendo nos ayudamos mientras mi esposo trabaja en un aserradero sacando madera ahí le pagan \$10 ó a veces \$15 pero no es un trabajo que hay siempre si no por temporadas.

***Dimensión: Emprendimiento***

No tenemos dinero para acceder a créditos y generar un ingreso fijo. Los gobiernos no nos han ayudado. Además, no tenemos capacitaciones y no sabemos qué hacer para salir de esta situación y mejorar nuestros ingresos. Ya estamos envejeciendo y tenemos menos fuerzas.

***Dimensión: Discriminación***

Existe un permanente estigma y prejuicio para nosotros los hogares pobres de la amazonia.

**Beneficiarios BDH – Cantón Morona**

Sra. Bartola Bravo

***Dimensión: Uso del BDH***

Lo utilizo en las cositas de mis hijos, en los útiles escolares y en comprar comida para la casa, el bono es una ayuda grande para mi familia.

***Dimensión: Corresponsabilidad***

Tengo 5 hijos, recibo el BDH desde hace 8 años, y nunca me han pedido documentos de mis hijos de asistencia a la escuela para seguir recibiendo el bono o controles de salud, aunque aquí hay personas a las que les han quitado el BDH pero no les avisan él porque, a veces por el consumo de luz, o por hacer un crédito ya les suspenden.

***Dimensión: Educación***

Mis hijos adolescentes madrugan los fines de semana junto a su papá a las 5 am y yo les hago un desayuno, y ellos acuden al campo a coger cacao, maracuyá, cosechar yuca, tantas cosas que hay que hacer en el campo. Yo me quedo en la casa criando los animales y cuidando a una nietita. Por la pandemia no pueden conectarse bien a las clases ya que no disponen de celulares o computadoras.

***Dimensión: Trabajo infantil***

Si trabajan junto a su padre todas los fines de semana, las vacaciones de la escuela y en la tarde cuando regresan de clases también hay ocasiones que se van a trabajar con el papá.

***Dimensión: Empleo***

Mi esposo trabaja en varias fincas y él es nuestro único ingreso, cuando él se queda sin trabajo, el BDH nos salva para tener algo de dinero y no nos quedarnos sin comer. Aunque aquí la vida no es tan cara como en las ciudades igual siempre faltan cosas básicas y no tenemos.

***Dimensión: Emprendimiento***

Emprender no es fácil para nosotros porque no tenemos un capital para empezar y poder invertir.

***Dimensión: Discriminación***

Nos sentimos excluidos de oportunidades y cuestionados constantemente por el hecho de ser pobres.

Fuente: Construido en base a las entrevistas

## Lista de referencias

- Álvarez Leguizamón, Sonia y Naharro Norma. 2019 “Representaciones de la pobreza en la prensa hegemónica Argentina” en *Pobreza, lenguaje y medios: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, coordinado por Chiquito, Ana y Elena Mayer, 55-143. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- Clacso, Buenos Aires, Argentina.
- Álvarez Leguizamón, Sonia. 2006. “La intervención del desarrollo social en la argentina: historia de opciones preferenciales para los pobres” en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, compilado por Luciano Andrenacci, 81-124. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- . 2008. “La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano” en *Producción de la pobreza y desigualdad en América Latina*, compilado por Alberto D. Cimadamore y Antonio David Cattani, 79-122. Bogotá: CLACSO: CROP: Siglo del Hombre Editores.
- Arnaud, Zacharie. 2003. El papel de las instituciones financieras internacionales Crisis de legitimidad del Consenso de Washington en *Salir del impase: Deuda y Ajuste. Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM)*. Quito.
- Ávila, Milene. 2013. El programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar. *Rev. Sociedad & Equidad N° 5*.
- Barba Solano, Carlos; Valencia Lomelí, Enrique. 2011 Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, 288. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- Clacso.
- Bayón, María Cristina, 2003. "La erosión de las certezas previas: significados, percepciones e impactos del desempleo en la experiencia argentina.", 55-77 *Perfiles Latinoamericanos*, no. 22.
- Becker, Gary. 1996 “Human Capital and Poverty” en *Familia et Vita*, Vol. 1, N° 2. Disponible en <[http://www.acton.org/publications/randl/rl\\_article\\_258.php](http://www.acton.org/publications/randl/rl_article_258.php)>.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación, 493, editado por: Pablo Ibararán, Nadin Medellín, Ferdinando Regalia, Marco Stampini. *Brasil, Colombia y México* (Bern/Frankfurt: Peter Lang AG). Buenos Aires: Ediciones Paidós.

- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, Peter, Karin Lutz, Wyn Grant y Zig Layton Henry. 2008. *Research methods in Politics*. Second edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Bustelo, Eduardo. 2000. «Políticas sociales: aproximación desde la política» en: Hintze, S., comp., *Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires, Eudeba.
- Calero, Carla y Andrea Molina. 2007. “Determinantes microeconómicos de la pobreza en Ecuador” en *Informe de Desarrollo Social 2007*, 95-110. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Quito- Ecuador
- Carranza Barona, César. 2010 “Políticas Públicas en Alimentación y Nutrición: Eficiencia del Gasto en los Programas de Alimentación Social de Ecuador”, Quito, FLACSO, Abya Yala.
- Carranza Barona, César y María Victoria Cisneros. 2014. *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Castel, Robert. 2004. *Las Metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga. 2011. *Programas de transferencias condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL ISBN: 978-92-1-323487-72011, LC/G.2488, publicación de las Naciones Unidas.
- Cecchini, Simone. 2016. *Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI*, 11-33. OPERA.
- Cohen, Benjamín. 2008. *International Political Economy. An intellectual history*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Ernesto y Franco Rolando. 2006. *Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias en Transferencias con Corresponsabilidad una Mirada Latinoamericana*, México, D.F. FLACSO - Sede México: SEDESOL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016. *Panorama Social de América Latina, 2015*. Santiago de Chile.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.

- Draibe, Sónia. 2006. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa familia en Transferencias con Corresponsabilidad una Mirada Latinoamericana. México, D.F.: FLACSO - Sede México SEDESOL.
- Del Tedesco, María Antonieta. 2010 Transferencias condicionadas: Brasil y el Programa Bolsa Familia en “*Transferencias Monetarias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza*” Guatemala, Centroamérica
- Dussel, Enrique 1985. *Filosofía de la Liberación*. Buenos Aires: Ediciones. La Aurora.
- Enríquez, Francisco. 2013. De las Transferencias Monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social en *Hacia una reforma del bono de desarrollo humano: algunas reflexiones*. Quito- Abya-Yala.
- Toussaint, Eric. 2002. FMI, Banco Mundial: Organizaciones Multilaterales o instrumentos políticos al servicio de los países ricos en *Salir del impase: Deuda y Ajuste*. Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM). Quito.
- Escobar, Arturo. 1998 *La invención del Tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Grupo Editorial Norma).
- Estay, Jaime. 2014. “La crisis de la arquitectura monetaria y financiera internacional, y sus retos para América Latina” en *La integración Monetaria de América Latina. Una respuesta regional a la inestabilidad global*, coordinada por Guadalupe Mante y Teresa López. Ed. UNAM. México.
- Esteva, Gustavo. 1996. “Desarrollo” en Sachs, William, Diccionario del desarrollo, 58-86, primera edición: Lima, Perú
- Fabara Cristina y Reinaldo Cervantes. 2007. La oferta pública de los programas sociales en Informe de Desarrollo Social 2007. Pobreza, desigualdad e inversión social. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Quito – Ecuador.
- Filgueira, Fernando. 2013. *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*, 10-27. Revista Uruguaya de Ciencia Política.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert. 2009. *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. Washington D.C., Banco Mundial.
- Foucault, Michel.1979. “Poder-Cuerpo” En *Microfísica del poder*, traducido por Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría. Madrid: Las ediciones de la Piqueta.
- Furtado, Celso.1975 El desarrollo económico un mito. México: Siglo XXI.

- Gazola Hellman Aline. 2015 ¿Cómo funciona el Programa Bolsa Familia? en mejores prácticas en *la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayek, Friedrich. 1990. *Camino a la servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Heckman, James. 2011. *El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano*, 74-83. *Infancias Imágenes* Vol. 10 Núm. 1.
- Hidalgo, Antonio. 2011 “Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica”. *Revista de Economía Mundial*, núm. 28.
- Hobbes, Tomas. 2000. *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2014. Análisis geográfico de la pobreza y desigualdad por consumo en Ecuador. Más allá del nivel provincial en Reporte de la pobreza por Consumo 2006-2014.
- 2010. “VII censo de Población y VI de Vivienda”, Quito – Ecuador.
- 2015. Proyección de la Población Ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>
- 2020. Estadísticas de pobreza 2019. Disponible en [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf)
- Jiménez, Sandra 2012. Impacto del cambio climático en la agricultura de subsistencia en el Ecuador. Fundación Carolina. Madrid
- Jokisch Brad y Kendra McSweeney. 2006. Informe sobre los Resultados del Diagnóstico de la Situación de Salud de las Nacionalidades Shuar y Achuar. Departamento de Geografía, Universidad Estatal de Ohio.
- Keohane, Robert O. y Nye Joseph, 1988. *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kindleberger, Charles P.1981. “Dominance and Leadership in the International Economy”, en *International Studies Quarterly*, Yol. 25, No. 3.
- Lamonth, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE: Research Methods in International Relations, and Research Question and Research Design.

- León, Mauricio; Vos, Roby y Brborich, Wladimir. 2001. “¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del bono solidario en el Ecuador”. SIISE-ISS .Quito - La Haya.
- Levy, Jack. 2002. “Qualitative Methods in International Relations”. In *Evaluating Methodology in International Studies*, edited by Frank Harvey y Michael Brecher. Michigan: The Michigan University Press.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi, y Corina Rodríguez. 2004. La pobreza de la política contra la pobreza. En Madrid: Miño yDávila-editores Arroyo Fontarrón 113, 2º 91 751-1466 Madrid · España
- Mies, Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2014 *Red Intersectorial de servicios sociales*. Recuperado el lunes 30 de marzo de 2020 disponible en [https://www.todaunavida.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/04/2015-04-06\\_11-50-10\\_150309-PERFIL-PROYECTO-RISS\\_BID-CON-AJUSTES-BID.pdf](https://www.todaunavida.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/04/2015-04-06_11-50-10_150309-PERFIL-PROYECTO-RISS_BID-CON-AJUSTES-BID.pdf)
- Martínez, Luciano. 2002. Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano (Debate Agrario-Rural). En: Ecuador Debate. Nuevo orden político de la economía, Quito: CAAP. ISSN:1012-1498
- Martínez Diego, Borja Tathiana, Nadin Medellín, Pedro Cueva. 2017. ¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marx, Karl, y Federico Engels. 1848. *Manifiesto del partido comunista*. El Aleph.
- Minujín, Alberto, Alejandra Davidziuk, Enrique Delamónica. 2007. El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? Salud Colectiva, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto, 121-131 Universidad Nacional de Lanús Buenos Aires, Argentina
- Neffa, Julio César; Garza Toledo, Enrique. 2010. Modelos económicos, modelo productivo y estrategias de ganancia: conceptos y problematización en *Trabajo y modelos productivos en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de la crisis del modo de desarrollo neoliberal*, 433. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Clacso.
- Pardo, Neyla. 2008 ¿Qué nos dicen? ¿Qué vemos? ¿Qué es pobreza? En *Representaciones de la Pobreza en la Prensa Hegemónica Argentina* en Chiquito, A. B. y Quiróz, G. (eds.) *Pobreza, lenguaje y medios: los casos de Argentina*, Bogotá: Antiquus Editores).

- Parisi Elio. 2001. Derechos Humanos y Pobreza. Iniciativa Socialista 62. Disponible en <http://www.inisoc.org/pobreza.htm>
- Palacios Juan Carlos, Jácome Fausto, Patiño Carolina, Cisneros María Victoria. 2017. Gasto social en Ecuador: Políticas, evolución, ciclicidad y reducción de brechas en consumo. Coordinadora por Betty Espinosa. Estudio no publicado. Flacso-Ecuador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Índices e Indicadores de Desarrollo Humano. 2018. Actualización estadística.
- Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*, Ed. FCE, México.
- Ponce Jarrín, Juan; Vera, Leonardo. 2009 Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador en Nuevas estrategias nacionales de Desarrollo: realidades y retos para Ecuador Quito, Ecuador: SENPLADES: Flacso Ecuador: Naciones Unidas.
- Ponce Juan. 2013. El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: algunos elementos para su reforma. Quito: Abya-Yala
- Ponce, Juan y Bedi, Arjun. 2008. “The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador”. Institute of Social Studies, The Hague and Institute for the Study of Labor (IZA). IZA Discussion Paper No. 3658. IZA, Bonn.
- Ponce, Juan; Burgos, Sebastián y Sánchez, José Antonio. 2011 “Ecuador” en *Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina*. Quito: FLACSO Sede Ecuador: CEPAL: UN/DESA.
- PCDOT, Plan Cantonal de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Morona 2014.
- Proyectos Colectivos. 2015. Ciudadanos por la Educación en Informe de la encuesta alerta educativa sobre diagnóstico de la educación rural en los cantones: Colta, Chunchi, Guamote, Latacunga y Pujilí. Septiembre de 2016 Quito, Ecuador
- Recalde, Paulina. 2007. La redimensión de la política social en el Ecuador: el Bono de Desarrollo Humano en el gobierno de Rafael Correa. Observatorio. Político – CELA, Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Rivera Velez, Fredy. 2003. *Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador*, Lima, OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica. Serie Documentos de Trabajo N°167.
- Rostow, Walt Whitman. 1974 [1961]. *Las etapas del crecimiento económico*. 5ta. reimpresión. México D.F.: Fondo de Cultura Económico.

- Sachs, Jeffrey. 2009. *Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador en Nuevas estrategias nacionales de Desarrollo: realidades y retos para Ecuador* Quito, Ecuador: SENPLADES: Flacso Ecuador: Naciones Unidas.
- Sachs, Wolfgang. 1999. "The archaeology of the development idea" en Sachs *Plantet Dialectics, explorations in environment y development*. London: Zed Book.
- Saraví, Gonzalo. 2004. "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", 33-48. *Revista de la CEPAL*, núm. 83.
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. First edition. Los Angeles: Sage Publications.
- Schultz, T. Paul. 2004. "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program", 199-250. *Journal of Development Economics* 74.
- Sen, Amartya. 1982. *Poverty and Famines: an essay on entitlement AND deprivation*. New York: Oxford University Press, 257.
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, Amarya. 1992. Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior, Volumen 42. núm. 4. Acceso el 01 de agosto de 2019. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>
- Senplades, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. Memoria Técnica de Colta. "Generación de geo información para la gestión del territorio a nivel nacional escala".
- 2016. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Morona.
- Silva Maria, Yazbek Maria, y Di Giovani, Geraldo. 2004. A política social no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez. Rev. Katál. Florianópolis v. 10.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen y Jean Paul Fitoussi. 2013. *Medir nuestras vidas: las limitaciones del PIB como indicar de progreso: el informe de la comisión sobre la medición de las actividades económicas y el progreso social*. Barcelona: RBA.
- Stiglitz, Joseph. 2009. *Hacia una estrategia alternativa de desarrollo económico para Ecuador en Nuevas estrategias nacionales de Desarrollo: realidades y retos para Ecuador* Quito, Ecuador: SENPLADES: Flacso Ecuador: Naciones Unidas.
- 2016. "El problema de Estados Unidos con el 1 por ciento", en *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*.

- Strange, Susan. 1970 “International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect”, en *International Affairs*, Vol. 46, No. 2.
- Tussie, Diana. 2014 “El Estudio de la Economía Política Internacional“, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford University Press.
- Underhill, Geoffrey. 2000 “State, Market, and Global Political Economy: Genealogy of an inter-Discipline”, en *International Affairs*, Vol. 76, No. 4, Octubre.
- UNDP, United Nations Development Programme.1990. *Desarrollo humano: informe 1990*. Informes de Desarrollo Humano. Santafé de Bogotá: PNUD, Tercer Mundo.
- Vera, Leonardo V. 2009. *América Latina: del crecimiento liderado por exportaciones al desarrollo productivo en Nuevas estrategias nacionales de Desarrollo: realidades y retos para Ecuador* Quito, Ecuador: SENPLADES: Flacso-Ecuador: Naciones Unidas.
- Vivares, Ernesto. 2018. “The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability, and the Global Insertion of South America” en *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, editado por Ernesto Vivares.
- Vos, Rob, Mauricio León, Juan Ponce, Pilar Troya, Margarita Velasco y Wladimir Brborich) (2000) *Ecuador: crisis y protección social*. Estudios e informes del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). SIISE y Ediciones Abya- Yala.

### Sitios Web

Banco Central del Ecuador. (2018). *Información estadística anual: Banco Central del Ecuador*. Recuperado el 27 de 03 de 2020, de Banco Central del Ecuador en <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/327-ver-bolet%C3%ADn-anuario-por-a%C3%B1os>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estadísticas de Pobreza. Consultado el 10 de marzo 2020 en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-diciembre-2019/>  
Registro Interconectado de Programas Sociales – RIPS. Consultado en 12 de febrero de 2020 en <http://rips.registrosocial.gob.ec/Rips-web/>

SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean). Base de datos del Banco Mundial y CEDLAS (Universidad Nacional de La Plata) Consultado en 27 de marzo 2020 en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496165262484-7f826c3f-b5c3>