

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017 - 2019

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas

Implementación de la política de inclusión económica en el Ecuador: el caso del Programa
Crédito de Desarrollo Humano, periodo 2007-2017

Henry Michael Calva Salas

Asesora: Mónica Margarita Manosalvas Vaca

Lectores: Yubari Carolina Valero Azuaje, Freddy Hernandez Bazan

Quito, marzo de 2024

Dedicatoria

A mi madre, por mi deuda eterna como hijo.

A mi padre, por su ejemplo y sacrificio por ver días mejores para su familia.

A mis hermanos y hermana.

Índice de contenidos

Resumen	7
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Capítulo 1. Marco Teórico	12
1.1 El análisis de las políticas públicas	12
1.1.1 Enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas	13
1.2 El ciclo de las políticas públicas	14
1.3 La etapa de implementación de una política pública	16
1.3.1 Los enfoques top-down y bottom-up	17
1.4 La falla de implementación de las políticas públicas	18
1.4.1 El aporte de McConnell a la falla de políticas	18
1.5 Los instrumentos de políticas	19
1.5.1 La tipología N.A.T.O de Christopher Hood.....	19
1.5.2 La matriz anidada de Howlett (2009).....	21
1.6 Intereses-Instituciones-Ideas que configuran el contexto de la política.....	22
1.6.1 Interacción de los actores	24
1.7 Diseño de la investigación y marco metodológico.....	24
1.7.1 Definición del tipo de estudio de caso	25
1.7.2 Recopilación de la Evidencia	27
1.7.3 El análisis de datos con el Pattern Matching.....	28
1.7.4 Criterios de rigurosidad metodológica	28
Capítulo 2. Marco Temático.....	34
2.1 La pobreza y la cuestión social como problema público	34
2.2 La exclusión social como concepto que engloba a la pobreza.....	37
2.3 La universalidad y los derechos sociales como respuestas a la exclusión social.....	38

2.4 De la exclusión a la inclusión social	41
2.5 Los programas de transferencias condicionadas como instrumentos de las políticas sociales	42
2.6 La inclusión económica en la inclusión social	44
2.7 El microcrédito como instrumento de inclusión para la población en condiciones de pobreza	45
2.8 La política pública de inclusión económica: Instrumentos	48
2.8.1 Nodalidad, autoridad, tesoro y organización.....	51
2.8.2 Instrumentos de nodalidad	52
2.8.3 Instrumentos de autoridad	56
2.8.4 Instrumentos de tesoro	58
2.8.5 Instrumentos de organización.....	60
Capítulo 3. La Falla de la Política Pública	65
3.1 La falla de la política pública de inclusión económica	65
3.2 Objetivos de la política de inclusión económica	65
3.3 Medios de la política de inclusión económica	67
3.4 Determinando la coherencia, consistencia y congruencia de los objetivos y medios de la política de inclusión económica	69
3.5 Interacción de los elementos de la política con el contexto: Ideas-instituciones e intereses	77
Conclusiones	84
Referencias	91
Anexos.....	96

Índice de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. El policy cycle según charles jones (1970).....	14
Tabla 1.2. Tipología N.A.T.O	20
Tabla 1.3. Instrumentos y dimensiones	21
Tabla 1.4. Modelo anidado de Howlett (2009)	22
Tabla 1.5. Matriz metodológica	32
Tabla 2.5. Fuentes de información por tipo de instrumento	51
Tabla 2.6. Histórico del crédito de desarrollo humano por modalidad	58
Tabla 2.7. Colocación de crédito de desarrollo humano por provincias	59
Tabla 2.8. Dependencias del MIES en la política de inclusión económica (2013).....	61
Tabla 2.9. Dependencias del MIES en la política de inclusión económica (2015).....	61
Tabla 2.10. Características administrativas de las unidades de inclusión económica.....	63
Tabla 3.11. Objetivos de la política de inclusión económica.....	59
Tabla 3.12. Medios de la política de inclusión económica	67
Tabla 3.13. Principales ajustes y cambios al crédito de desarrollo humano	68

Figuras

Figura 1.1. Propuesta metodológica	31
Figura 2.2. Espacios de inclusión.....	41
Figura 2.3. Modalidad del crédito de desarrollo humano: individual vs asociativo	50
Figura 2.4. Políticas del PNBV 2009 que orientan la política de inclusión económica.....	53
Figura 2.5. Políticas del PNBV 2013 que orientan la política de inclusión económica.....	54
Figura 2.6. Estructura operativa de las unidades de inclusión económica.....	63
Figura 3.7. Estrategia implementada para calibrar el instrumento de generación de emprendimientos (2013)	72

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Henry Michael Calva Salas, autor de la tesis titulada “Implementación de la Política de Inclusión Económica en el Ecuador: El caso del Programa Crédito de Desarrollo Humano, periodo 2007-2017”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas 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, marzo de 2024



Firma

Henry Michael Calva Salas

Resumen

Este trabajo ha sido realizado con el interés de analizar y determinar los factores explicativos que generan la falla de implementación de la política pública de inclusión económica y uno de sus instrumentos, el Crédito de Desarrollo Humano en el periodo 2007-2017. Para lograrlo se pretende describir y analizar la falla de implementación siguiendo la metodología del modelo anidado de Howlett (2009) y su relación con el contexto.

Por lo tanto, la pregunta de investigación se refiere a: ¿Qué factores explican la falla de implementación de la Política de Inclusión Económica?; situación que lleva a plantear como hipótesis que guía el estudio: La falla de una política pública, puede explicarse por problemas de coherencia, consistencia y congruencia entre objetivos y medios de la política, o por un desajuste entre los elementos intencionales de la política y el contexto, o por actores que muestran problemas de coordinación durante la implementación.

Desde el análisis de las políticas públicas con la aplicación de la tipología N.A.T.O de Hood se realiza una revisión de los instrumentos de la política para luego centrar el análisis con el marco analítico de Howlett (2009) y determinar la presencia de los elementos: coherencia, consistencia y convergencia, mediante la identificación de los objetivos y los medios de la política. Los hallazgos dan cuenta de la falta de consistencia y coherencia en el nivel micro de los instrumentos al configurar un programa de financiamiento para el emprendimiento (Crédito de Desarrollo Humano) con los recursos de un programa de transferencias monetarias (Bono de Desarrollo Humano) contraponiéndose a su objetivo inicial y resultando en una falta de recursos que limitan tener un consumo básico de las familias en situación de pobreza; incluso no ha significado un cambio de las conductas asistencialistas de la población para lograr su autonomía.

Además, se evidencia un enfoque *top-down* al momento de la implementación de la política por parte del gobierno, generado desde un contexto en el que actores e instituciones como autoridades de gobierno y policy makers con sus ideas e intereses influyen en la política y en sus instrumentos.

Agradecimientos

Mi agradecimiento especial a la profesora Margarita Manosalvas por su apoyo, disposición y guía, por ser una profesional comprometida con su labor docente, quien siempre ha estado presta a compartir sus conocimientos; por su asesoría y dirección permanente para lograr la elaboración de este trabajo ¡Muchas Gracias!

Introducción

La búsqueda de soluciones o al menos de medidas paliativas para problemas sociales como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, influye en las decisiones y medidas de los gobiernos.

Las políticas públicas sociales han sido el medio a través del cual los gobiernos pretenden, en uso de sus facultades, afrontar dichos problemas.

En el Ecuador, las políticas sociales desde el 2007 fueron presentadas como parte del plan de gobierno que iniciaba su periodo, caracterizado por el discurso de la recuperación de la planificación y de la rectoría estatal, la desconcentración de funciones del Estado, entre otros, que se materializó con una nueva Carta Política del país que surgió en Montecristi 2008. A partir de ello se implementaron cambios en la organización del aparato estatal como el Ministerio de Inclusión Económica y Social -que sustituyó al Ministerio de Bienestar Social- y que absorbió varios programas sociales que operaban de manera independiente como el Bono de Desarrollo Humano operado por el Programa de Protección Social (PPS), o los servicios de desarrollo infantil gestionados desde instituciones como el INNFA, el ORI, FODI, etc.

El Bono de Desarrollo Humano (BDH), es un programa de transferencias monetarias (PTM), que surgió en el 2003 de la fusión de los programas Bono Solidario (1998) y Beca Escolar - con el objetivo de mejorar la eficacia en la focalización de la política social. Dentro del proceso de reconfiguración que vivía el Estado y en ese marco de cambios constitucionales y políticos, también se rediseña el BDH como un instrumento de “protección para la promoción”, vinculando la política social con la inclusión económica. Con este rediseño, los *policy makers* planteaban construir “un piso de protección social que apunte a la erradicación de la pobreza en el corto plazo y a su sostenibilidad en el mediano plazo” (MIES 2013).

Es en este marco que se configuró la política de inclusión económica para la población en condiciones de pobreza, esta política surge asociada al programa del Bono de Desarrollo Humano como una intervención que permitiría, en el mediano plazo, lograr que los beneficiarios se gradúen (dejando de recibir la transferencia) a partir de varios instrumentos: la promoción de capacidades, la generación de emprendimientos como oportunidades de trabajo y el acceso a productos financieros como el Crédito de Desarrollo Humano (CDH).

Sin embargo, la política de inclusión económica, sus instrumentos y en particular el “Crédito de Desarrollo Humano” presenta algunas evidencias de la existencia de una falla en su implementación. En primer lugar, de acuerdo con la información del Registro Social 2013-

2014, se indica que el 65% de los Créditos de Desarrollo Humano entregados, tuvieron como destino cubrir necesidades de consumo y no fueron orientados a la generación de emprendimientos productivos, como era el objetivo del programa implementado por el Estado (MIES 2017, 24) (MIES 2018b, 17). Segundo, la falta de evaluaciones a las etapas del programa (corto, mediano o largo plazo) no permite determinar los resultados reales de su ejecución. Y, en tercer lugar, el MIES considera que los procesos técnicos y metodológicos para el acompañamiento y seguimiento a los receptores del Crédito de Desarrollo Humano no han sido efectivos por la limitada capacidad técnica disponible a nivel territorial para responder a la demanda (MIES 2017, 24). Estos elementos, sumado a la falta de una estrategia de control y seguimiento para evitar la reincidencia, hace notar que no ha sido efectivo el Crédito de Desarrollo Humano como estrategia de reducción de la dependencia y egresamiento del programa de transferencias monetarias Bono de Desarrollo Humano.

Por estas razones el trabajo investigativo trata de explicar la falla de implementación de la política de inclusión económica, a través del análisis de sus instrumentos se espera comprender las causas que llevan al incumplimiento de los objetivos de la política. Para ello la pregunta de investigación del estudio se refiere a: ¿Qué factores explican la falla de implementación de la Política de Inclusión Económica?

Hipótesis

La falla de una política pública, puede explicarse por problemas de coherencia, consistencia y congruencia entre objetivos y medios de la política, o por un desajuste entre los elementos intencionales de la política y el contexto, o por actores que muestran problemas de coordinación durante la implementación.

Objetivo general

Determinar los factores explicativos que causan la falla de implementación de la Política de Inclusión Económica y del instrumento Crédito de Desarrollo Humano en el Ecuador en el periodo 2007-2017.

Objetivos específicos

- Describir la falla de implementación de la Política de Inclusión Económica y del Crédito de Desarrollo Humano en el Ecuador, periodo 2007-2017.

- Analizar la falla de implementación de la Política de Inclusión Económica y del Crédito de Desarrollo Humano, siguiendo la metodología del modelo anidado hacia adentro y hacia afuera.

El trabajo de investigación está estructurado por tres capítulos: En el primer capítulo se presenta una comprensión teórica sobre el estudio de las políticas públicas, partiendo de los planteamientos de Lasswell (1951) y su noción de *policy sciences*, el ciclo de la política, los paradigmas y enfoques teóricos. Más adelante se conceptualiza sobre el proceso de implementación de las políticas públicas, y entre los principales elementos analíticos se presenta la propuesta de Christopher Hood (2007) para la identificación de los instrumentos de la política y la matriz anidada de Howlett (2009) que proporciona los criterios para determinar y observar la coherencia, congruencia y convergencia entre los objetivos y medios de la política pública de inclusión económica.

El segundo capítulo presenta las posturas teóricas sobre el área temática que corresponde a: la política social, pobreza, exclusión e inclusión social y económica. También se presenta una descripción de la política de inclusión económica y sus instrumentos, mediante una revisión de información clave desde los planes nacionales de desarrollo, las agendas sociales, informes de gestión y resultados alcanzados en la ejecución de los servicios de la política.

En el capítulo III, se aplica el marco analítico de Howlett (2009) a la política de inclusión económica y el análisis del Crédito de Desarrollo Humano (CDH) como su principal instrumento, mediante un proceso metodológico que contrasta lo teórico y lo empírico para responder a la pregunta de investigación de este trabajo. Al final se establecen las conclusiones principales a las que se llega con este estudio.

Capítulo 1. Marco Teórico

El capítulo tiene como finalidad realizar una aproximación al marco teórico que ayudará a dar fundamento a este trabajo investigativo que se lo realiza desde la interdisciplina del análisis de las políticas públicas. Se aborda el ciclo de la política pública como un esquema del proceso de las políticas, que permite identificar la fase de implementación como la etapa donde se ejecutan los instrumentos formulados para atender los problemas sociales.

1.1 El análisis de las políticas públicas

Roth (2014) establece que en la noción de políticas públicas es necesario recurrir a la distinción de las dimensiones: estructura política (*polity*), procesos políticos (*politics*) y el contenido de las políticas (*policy*). La primera concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity*. Segundo, como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics*. Y la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, la *policy*.

Es sobre este último concepto, *policy*, que se traduce a la *política pública*, porque permite enlazar tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), así como las actividades políticas y administrativas realizadas por actores políticos, sociales y autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación del proceso de la política o *policy process*.

La disciplina que se encarga del estudio de la dimensión *policy* es el análisis de las políticas públicas (*policy analysis*), y para comprender su origen se puede recurrir a Harold D.

Lasswell (1951) quien a mediados del siglo pasado introdujo la noción de *policy sciences*.

Con este término pretendía marcar una diferencia con la ciencia política (estudio del conflicto y el poder) para centrarse en un nuevo campo: un “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y de ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell 1992, 102).

Para él se trataba de avanzar en la averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, para entender mejor la elección del ser humano (los procesos de decisión) y para "mejorar la racionalidad del proceso político" gracias a la aplicación de los mejores métodos científicos. Lasswell llamó también a este nuevo campo de estudio como las "ciencias de las políticas de la democracia" (*policy sciences of democracy*), ya que, para él,

debían tener como finalidad el diseño de políticas democráticamente orientadas y el reforzamiento de la democracia (Roth 2014, 48).

Lasswell (1992) planteó, que el análisis de las políticas públicas se ocuparía del conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión en el orden público y civil. La primera aproximación, el conocimiento del proceso de decisión, “comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas” (Lasswell 1992, 105). La segunda perspectiva, la del conocimiento en el proceso de decisión concentra la atención en “la elaboración y ejecución de las políticas...y aprovecha los aportes de la ciencia política, la jurisprudencia y otras disciplinas” (Lasswell 1992, 105). Esta investigación se circunscribe en la segunda perspectiva, la de elaborar una explicación acerca del conocimiento en el proceso de implementación de la política pública de inclusión económica en el Ecuador.

1.1.1 Enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas, ha generado diversos enfoques teóricos, utilizados por los expertos para debatir propuestas que consideran el Estado como una variable dependiente o variable independiente. Así las controversias teóricas se trasladaron al plano epistemológico con distintas perspectivas de análisis paradigmáticas y teóricas (Roth 2014, 70). Conocer las diferencias básicas entre ellos lleva a una mejor comprensión de este tema.

Los paradigmas positivista y neopositivista; son los más influyentes de los paradigmas científicos, consideran que la ciencia positiva (opuesta a la normativa) puede ser utilizada no solo para descubrir las leyes de la naturaleza, sino para entender las actividades humanas, en donde los hechos son reales, objetivos y se explican mediante la investigación empírica experimental. El paradigma Postpositivista o del racionalismo crítico, entiende que la realidad existe y los hechos que ocurren se explican. Sin embargo, difiere en cuanto a los medios de acceso a la realidad para ser entendida. La objetividad es un ideal al cual los investigadores tratan de llegar desde de la crítica a las teorías propuestas por otros pares. En el paradigma de la teoría crítica; la actividad investigativa está orientada por valores, con una objetividad y búsqueda de verdad ficticias; la realidad existe, pero acceder es imposible. Por eso comparte las premisas ontológicas del pospositivismo (Roth 2014, 72-76).

Otro enfoque teórico es el paradigma constructivista, para quien la realidad es una construcción social y no existe de forma independiente de quienes intentan conocerla. Significa que cada individuo la percibe desde su perspectiva lo que hace tener diferentes formas de concebir la realidad:

La metodología construccionista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica). Implica también, como elemento importante, tomar en cuenta los factores históricos y de contexto. Desde esta perspectiva, una interpretación radical consideraría que no existe ninguna posibilidad de desarrollar una acción o una explicación basada en la razón científica, ya que cada experiencia es única. Considera entonces que las ideas o los factores cognitivos -más que los intereses y la racionalidad de los hechos y datos concretos- tienen un rol importante, incluso preponderante, en la formación de las políticas públicas (Roth 2014, 77).

Con la aplicación del método NATO y el de Howlett en este trabajo, se busca conocer la realidad y entender los hechos acontecidos con la política de inclusión económica como un caso de estudio.

1.2 El ciclo de las políticas públicas

En los orígenes de la disciplina Lasswell propuso una herramienta conocida como el ciclo de la política, un marco que divide el proceso de la política pública en diferentes etapas. Más adelante Jones (1970) desarrolló esta idea en lo que se conoce como el enfoque secuencial, por las cinco fases: 1.) Identificación del problema, 2) Formulación de soluciones; 3) Toma de decisión; 4) Implementación; y 5) Evaluación. Roth al respecto indica:

El ciclo de la política pública corresponde analizar sus componentes de manera aislada para que, en un segundo momento, se puedan "armar" todas las piezas a la manera de un rompecabezas... en este orden: la definición del problema público y la puesta en la agenda, la formulación de las soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación (o implantación) y, finalmente, la evaluación de las políticas. La política pública se concibe, así como un conjunto de fases integradas en un ciclo reiterativo (Roth 2014, 83-84).

Tabla 1.1. El policy cycle según Charles Jones (1970)

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase V
Identificación de un Problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de Decisión	Implementación	Evaluación

<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de los acontecimientos • Definición de un problema • Agregado de intereses • Organización de las demandas • Representación y acceso ante las autoridades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de respuestas • Estudio de soluciones • Adecuación a los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una coalición • Legitimación de la política elegida 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución • Gestión y administración • Producción de efectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reacciones a la acción • Juicio sobre los efectos • Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Roth (2014).

La tabla 1.1 presenta el esquema secuencial y los componentes del ciclo:

Primero, en la fase I, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Idealmente, los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros. Se solicita una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (agenda setting). En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema proponiendo una o varias soluciones al problema (policy formulation). Tercero, los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (Gobierno, parlamento o ministerios) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta a dar. La cuarta fase, concierne a la implementación práctica de la decisión (o a su no implementación), es la administración pública la encargada de implementar (o de contratar a un tercero) la solución escogida por quien toma la decisión, es decir de traducir la decisión en hechos concretos (implementation). Finalmente, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos y por instituciones especializadas (policy evaluation) y puede dar pie a un reinicio de todo el ciclo para reajustar la respuesta (retroacción -feedback) o a la supresión de la política (program termination) (Roth 2014, 87).

Roth (2014) también identifica críticas al enfoque, porque se sustenta que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal, sino que el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de las fases descritas o también obviar una u otra fase. Esto no oculta las ventajas que proporciona, como la focalización o la desagregación de los procesos que facilita analizar y realizar estudios concretos, la identificación de actores en cada fase y la retroalimentación.

La representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica y tampoco debe ser un esquema rígido, porque además presenta limitaciones como la interpretación centrada en el Estado (*top-down*), o la de inducir al error cuando las políticas públicas no siguen necesariamente el orden de las etapas, incluso llevar a un modelo causal de nexos lógicos entre las etapas que en la realidad no se dan, desconociendo ciclos simultáneos o incompletos (Subirats et al. 2008, 42-47).

Con las limitaciones expuestas y entendiendo que las etapas de una política se superponen, la perspectiva cíclica constituye una herramienta heurística para centrar el análisis en el problema de implementación que puede involucrar el surgimiento y definición del problema, la formulación y hasta la evaluación.

1.3 La etapa de implementación de una política pública

El estudio de la secuencia de la implementación de la política pública inicia en cierto sentido con la obra pionera de Selznick (1949) y se desarrolla en la década de los años setenta con las investigaciones realizadas por autores como Pressman y Wildavsky (1973), Bardach (1977), Elmore (1978), Sabatier y Mazmanian (1979). Subirats (2008) en sus trabajos llegó a determinar la fase de implementación como una adaptación del programa de la política a situaciones concretas, caracterizada por la producción de outputs y la interacción de actores:

El análisis de la implementación de las políticas públicas es probablemente el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de éstas. Esta fase del «policy cycle» conecta directamente a los actores públicos, los grupos- objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados), siendo esencial analizar la interacción entre actores a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de una política pública en la práctica (Subirats et al. 2008, 179).

Subirats (2008) define a la fase de implementación como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al. 2008, 179); y con el análisis de las relaciones entre los actores de la política permite observar los factores de éxito o fracaso. Identifica como productos a los planes de acción y los productos administrativos (autorizaciones, prohibiciones, aprobaciones, entrega de recursos financieros, exoneraciones de impuestos, controles, etc.).

Esta aproximación de Subirats sobre la implementación, se acerca a la noción de puesta en práctica o de ejecución que se utiliza en el lenguaje cotidiano de la administración pública, pero también la entiende como una fase que no es automática o completamente interna a la

administración, sino que incluye la producción de todo tipo de actividades concretas (sobre todo los actos administrativos), y todos los procesos de planificación para realizar las actividades de ejecución.

1.3.1 Los enfoques top-down y bottom-up

Una forma práctica de ver la implementación de las políticas públicas es desde los enfoques *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) que facilitan determinar si en el proceso existe la incorporación o no de aportes que surgen de procesos sociales y políticos (Subirats et.al 2008, 185).

El modelo *top-down* toma como punto de partida las decisiones de las autoridades políticas-administrativas, es decir los actores centrales de la política pública están en las posiciones jerárquicas del sector público, de ahí se deriva la cadena de comando y control de la implementación. En este enfoque existen criterios que se toman en cuenta para la evaluación de la implementación, y están relacionados con la regularidad del proceso y la eficacia dada por el grado de cumplimiento de los objetivos (Sabatier y Mazmanian 1980, 537).

El modelo *bottom-up*, de Hjern y Hull (1983) enmarcado en la crítica a la perspectiva *top-down*, incorpora elementos que desde el otro enfoque no se los puede evidenciar, da importancia a las interacciones organizacionales más allá de las fronteras administrativas. Esto sucede en muchos casos, en donde las políticas públicas terminan siendo ejecutadas de forma distinta y creativa a como fueron inicialmente formuladas. Esta perspectiva propone que toda investigación acerca de la implementación tome como punto de partida el sistema de actores de base, para poder centrarse en el comportamiento real de los grupos objetivo a los que se dirige la política pública (Subirats et al. 2008, 179-180).

Posteriormente emerge una propuesta híbrida que integra el *top-down* y *bottom-up* que los identifica como complementarios; con una fusión de sus fortalezas crea una vista holística para obtener políticas públicas apegadas a la realidad, por ello se entiende que la implementación es un proceso cambiante que contempla variables macro y micro de los enfoques (Matland 1995, 151); siendo necesario analizar no solo la estructura interna de la política y la lógica de su formulación sino también sus relaciones con el entorno y la reinterpretación que hacen los actores de la implementación al momento de entregar y de recibir los productos y servicios que genera la política.

1.4 La falla de implementación de las políticas públicas

1.4.1 El aporte de McConnell a la falla de políticas

Desde la disciplina de las políticas públicas no ha sido fácil definir la “falla de la política”, en principio se tiende a suponer que la falla es evidente por sí misma; sin embargo, McConnell hace notar que no hay nada evidente en la tarea de definir una falla de política pública, pues lo que para unos será un fracaso, para otros puede ser un éxito. McConnell (2015) sostiene que ha existido una escasa literatura sobre “falla de la política” dado muy probablemente por dificultades metodológicas (percepciones diferentes, puntos de referencia diferentes, áreas grises), disputas sobre si la política en realidad falló, medios de comunicación y alegaciones de partes interesadas en vender y alegar que en lugar de fracaso es un éxito.

Cierta literatura aborda el concepto de falla de manera muy ligera o muestra casos individuales en donde se observa el fracaso de la política, asumiendo que la falla es evidente y que no necesita definición. Hogwood y Gunn (1984) al describir la falla de política, lleva a reflexionar sobre otros elementos como la implementación no exitosa donde no se logra los resultados esperados (Hogwood y Gunn citados en McConnell 2015, 224).

Tomando en cuenta esas dificultades McConnell desarrolla una definición funcional y señala, “que una política falla, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos, si no logra los objetivos que se propuso alcanzar” (McConnell 2015, 222); y propone tres ámbitos y formas de expresión de la falla de la política: en el proceso, en el programa y en su dimensión política (*politics*).

La falla *en el proceso*, se la identifica cuando en los procesos para producir decisiones de políticas, centrándose en elementos que van desde la definición del problema a la generación de opciones; resulta que, en algún momento de ese proceso hay obstáculos y no logran cumplir el objetivo previsto, resultando una falla donde los *policy makers* no son capaces de configurar el tipo de política pública que buscaban, incluso no se preservan los objetivos e instrumentos (McConnell 2010, 353).

La falla *en el programa*, ocurre cuando los programas, y en general los instrumentos diseñados para lograr los objetivos planificados, tienen grados de falta de implementación que lleva a no obtener los resultados deseados, atraen oposición de los actores o el no generar apoyo respecto a los objetivos de la política o respecto a los medios para lograr esos objetivos, incluso también puede afectar la posición política (*politics*), de políticos y de las partes que patrocinan programas fallidos (McConnell 2010, 353).

La *falla en la dimensión política (politics)* es entender que los gobiernos hacen política (*politics*) y las acciones o inacciones implican consecuencias para su reputación, la de sus líderes, las perspectivas electorales de los políticos y el control de la agenda política. En esta dimensión la falla está presente al no obtener los resultados políticos esperados, con repercusiones políticas que incluyen daños a la imagen, programas fuera de control y daños a los valores centrales de gobierno (McConnell 2015, 236).

A partir del análisis de las dimensiones de falla, McConnell determina diferentes formas de éxito de las políticas públicas, sea en el proceso, programa y/o en la dimensión política, entendiéndose que una política pública puede ser más exitosa en un campo que en otro (McConnell 2010, 357-358). El trabajo investigativo sobre la política pública de inclusión económica abordará el análisis de las dimensiones del proceso y programa.

1.5 Los instrumentos de políticas

Se había establecido en las secciones anteriores que la fase de implementación de una política pública es comprendida como la puesta en práctica y ejecución concreta de los objetivos (Subirats 2008); siendo necesario construir procesos de planificación y actividades concretas mediante la instrumentación de las políticas, porque es allí donde se observa la interacción de los actores públicos, grupos objetivo y beneficiarios finales. Las políticas públicas se operacionalizan a través de los instrumentos y de su combinación (Howlett y Rayner citados en Fontaine 2015, 83) que toman en cuenta la diversidad de elementos y componentes de las políticas.

Los instrumentos de políticas públicas “constituyen un tipo particular de instituciones...y pueden ser vistos como aquellos dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Lascoumes y Le Galés, citados en Fontaine 2015, 82); son la caja de herramientas que utilizan los gobiernos al construir una política pública, pero el no haber dedicado atención a la selección de instrumentos o no haber medido las consecuencias de una mala selección, pueden presentar trabas y dificultades en la implementación (Fontaine 2015, 84).

1.5.1 La tipología N.A.T.O de Christopher Hood

Los instrumentos de gobierno se materializan en bienes y servicios entregados de manera directa por agencias públicas (Fontaine 2015, 83). Una alternativa para identificarlos es con la tipología N.A.T.O, una propuesta elaborada por Christopher Hood (1986-2007) cuyas siglas se refieren a *Nodality, Authority, Treasure* y *Organization*, recursos sociales básicos

identificados y que están disponibles para el gobierno para recopilar información de los ciudadanos y modificar su comportamiento.

La tipología N.A.T.O clasifica los tipos de instrumentos en función de los recursos del Estado. *Nodality*: se refiere a los instrumentos que producen información y que el gobierno puede usar para alcanzar los objetivos de las políticas. *Autoridad*: comprende las normas jurídicas y el sistema legal que enmarca las políticas. *Tesoro*: incluye los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que las hacen viables o generan obstáculos. Y *organización*: comprende las personas e instituciones formales responsables que inciden en la política pública (Hood 2007, 22-23).

Tabla 1.2. Tipología N.A.T.O

	Nodalidad o Información	Autoridad	Tesoro (Finanzas Públicas)	Organización
Descripción	Categoría de instrumentos de política que implica el uso de recursos de información a disposición de los gobiernos	Instrumentos de política basados en los recursos de autoridad del gobierno, regulaciones que deben ser cumplidas	Transferencias hacia y desde el gobierno a individuos, empresas, organizaciones (Recursos financieros del Estado y la habilidad del gobierno para recaudar y desembolsar fondos públicos)	Instrumentos que el gobierno utiliza para proveer directa o indirectamente productos y servicios para alcanzar los objetivos
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de información pública • Indicadores de desempeño y benchmarking • Comisiones para investigaciones para producir información sobre un asunto específico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas a sectores (comercio, industria,) • Decretos ejecutivos • Estándares mínimos y máximos • Prohibiciones y permisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios y subvenciones, incentivos tributarios, préstamos • Impuestos, tasas • Organizaciones para recaudar fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones públicos-privadas • Empresas Públicas • Provisión directa Programas estatales, agencias burocráticas que entregan productos y servicios: educación, salud, etc.

Fuente: Hood (2007).

1.5.2 La matriz anidada de Howlett (2009)

Uno de los marcos analíticos que permiten analizar la implementación y falla de las políticas es el modelo de análisis basado en la matriz anidada de Howlett (2009), que a partir del planteamiento de Hood (2007) complementa el análisis incorporando dos dimensiones adicionales, una *sustantiva* y otra *procedimental*. La primera entendida como la dimensión desde donde el Gobierno y el aparato estatal dan contenido a cada grupo de instrumentos de la política; mientras que la dimensión procedimental da cuenta de cómo funcionan los instrumentos sustantivos que deja el Estado a los actores sociales no estatales y cómo éstos inciden en la definición y ajuste de instrumentos (ver tabla 1.3).

Tabla 1.3. Instrumentos y Dimensiones

		Recursos del Estado			
Objetivos del Uso de Instrumentos		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
	Sustantivo	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría • Capacitación • Presentación de informes y registros 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación y autoregulación • Licencias • Normas 	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones • Tasas al usuario • Créditos fiscales • Encuestas de sondeo 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración • Instituciones públicas • Mantenimiento de registros
Procedimental	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión y ocultamiento de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios • Comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de grupos de interés 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias • Comisiones • Reformas institucionales 	

Fuente: Howlett (2009)

Para Howlett los instrumentos de las políticas implica el uso o limitación conciente de recursos del Estado con el fin de lograr los objetivos de la política. El proceso conlleva identificar un conjunto de ocho tipos básicos de instrumentos en donde el contenido de la política, siguiendo la matriz anidada, puede ser clasificada en tres niveles: macro, meso y micro; y con ello analizar si existe congruencia, coherencia y consistencia entre estos, entre los niveles, y entre los objetivos de los instrumentos (Howlett 2009, 74). La importancia de analizar la coherencia de ese mix radica, en que la selección adecuada de instrumentos contribuye al cumplimiento de los objetivos de la política pública fijada por el Estado, y en términos de Howlett (2009) el éxito de una política pública dependerá de un modelo de elección de herramientas políticas que permita la convergencia entre sus diferentes componentes, objetivos e instrumentos (ver tabla 1.4).

Tabla 1.4. Modelo anidado de Howlett (2009)

	Macro	Meso	Micro
Objetivos de las políticas	Fines abstractos Enunciados generales sobre los objetivos e intereses del gobierno en un área de política	Objetivos Operacionalizables Áreas específicas que se espera que las políticas aborden para lograr los fines de la política.	Metas Específicas Requisitos específicos y necesarios para lograr los objetivos de la política en el territorio
COHERENCIA			
Componentes de la política pública			
Medios de las políticas	Preferencias generales de implementación. Las preferencias de largo plazo que tiene el gobierno en términos de los tipos de dispositivos organizacionales que se utilizarán para abordar los objetivos de las políticas	Herramientas Operacionalizables Los tipos de específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programas	Calibraciones de las herramientas específicas Configuración específica de las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos de las políticas
CONSISTENCIA			

Fuente: Howlett (2009).

La aplicación del marco analítico de Howlett en el estudio de la falla de implementación de la política de inclusión económica, permite ordenar e identificar los instrumentos y con ello analizar si existe congruencia, coherencia y consistencia entre los objetivos y medios de la política pública.

1.6 Intereses-Instituciones-Ideas que configuran el contexto de la política

Los factores que generan fallas de implementación de las políticas públicas no sólo se observan en la elección de los instrumentos y en el análisis de los medios y objetivos de éstos. Sino también existe un contexto que interactúa con los elementos de las políticas. Harold Lasswell desde un principio ya reclamaba a los investigadores el reto de aplicar un análisis técnico de las políticas tomando en cuenta el contexto social y político con la finalidad de tener una visión efectiva de aquellos factores que pueden incidir en este caso en la implementación de las políticas públicas.

El contexto al que se hace referencia es el espacio en el cual los actores mediante sus intereses, las ideas e instituciones participan y se involucran en el proceso de dar respuesta a los problemas públicos. El contexto de una política pública puede ser configurado por los

intereses de los actores que operan de manera individual u organizada; y en un proceso de implementación y de falla de una política juegan un papel importante dado que esos intereses inciden en el desarrollo de las políticas, y su orientación está afectada por las estructuras políticas, económicas y sociales que los rodean (Howlett 2009, 52).

En relación a las *ideas* es explicar su influencia en los procesos que tienen los mismos actores, y en las expectativas del Gobierno que pueden ser decisivas al explicar los resultados que se obtienen en las políticas; son introducidas por los mismos actores y se hacen evidentes en la forma de comprender los problemas y al identificar las soluciones. Las ideas en el proceso de las políticas muchas veces son influenciadas por la naturaleza de la organización dentro de la cual operan y otras son moldeadas por decisiones políticas pasadas y pasan a ser incorporadas en nuevos procesos (Howlett 2009, 53).

Las *instituciones*, observan a la política pública como el producto de la interacción interdependiente entre las capacidades del estado y la acción social, instituciones estatales y sociales como entidades que afectan las preferencias y actividades de los actores (Howlett 2009, 51).

Esta interacción del contexto con los elementos de la política pública de inclusión económica es lo que se pretende observar al analizar qué intereses, ideas e instituciones se involucraron en la implementación de la política de inclusión económica y sus instrumentos, por medio de la identificación del comportamiento de los actores individuales u organizados, las expectativas y decisiones del gobierno y los actores; y finalmente las interacciones entre el estado y la acción social.

En este análisis es pertinente incorporar uno de los principios del diseño de políticas que Howlett y Rayner (2013) plantean como un precepto que ayuda a esa necesidad de unir el diseño y formulación con el entorno o contexto, y que no solo deben responder a principios teóricos generales sino también a características particulares, el principio conocido como “la bondad de ajuste”.

La bondad de ajuste implica que las políticas deben ser congruentes con los modos o estilos de gobierno que se practican; además, demandan capacidades específicas por parte de los actores estatales y sociales. “Los diseños de políticas, deben tener en cuenta los recursos reales disponibles para un actor gubernamental o no gubernamental en el desempeño de sus funciones designadas en la implementación de políticas” (Howlett y Rayner 2013, 175).

1.6.1 Interacción de los actores

En el proceso de análisis de las políticas públicas existen interacciones entre actores públicos y privados, que actúan y participan de acuerdo con sus valores e intereses. En este estudio se entenderá como actor al individuo (ministro, viceministro, subsecretario) o varios individuos (funcionarios de una sección departamental); a los beneficiarios (población receptora del Crédito de Desarrollo Humano) de la política y de sus programas de transferencias monetarias, que son la población objetivo; quienes al tener un comportamiento más o menos activo influyen en la manera de concebir la puesta en práctica de la intervención pública, porque no todos los actores intervienen de la misma manera activa y visible, en muchos casos puede ser directa y tangible y en otros de manera indirecta (Subirats et al. 2008, 49-53).

En una política pública es importante visibilizar los *espacios de interacción* entre actores públicos y privados que constituyen una red compleja de interacciones que pueden ser: interacciones horizontales definidas como la relación entre actores del mismo nivel gubernamental, entre autoridades y equipo técnico; y las interacciones verticales entendidas como la relación que se da entre actores que operan en escenarios estatales, desconcentrados y locales (Subirats et al. 2008, 56). En estos espacios dependiendo de los intereses los actores pueden llegar a mostrar necesidades de coordinación al momento de implementar una política pública producto de esa interacción de los actores.

1.7 Diseño de la investigación y marco metodológico

Para lograr validéz metodológica a la propuesta de investigación, se establece seguir cada uno de los procedimientos establecidos en la metodología de estudio de casos, que de acuerdo con Yin (2014), se refiere a una investigación empírica sobre un fenómeno u objeto de estudio en un contexto real. El estudio de caso como estrategia investigativa sirve para situaciones y fenómenos individuales, grupales, organizacionales, sociales, políticos.

El estudio de caso si bien en un principio se lo ha considerado erróneamente como algo apropiado nada más para una fase exploratoria en una investigación, esto ha sido refutado ya que hay evidencia de estudios de caso muy significativos que han aportado a investigaciones explicativas y descriptivas; incluso se ha llegado a determinar que en una investigación “cada estrategia se puede usar para los tres propósitos: exploratorio, descriptivo o explicativo. Puede haber estudios de casos exploratorios, estudios de casos descriptivos o estudios de casos explicativos” (Yin 2014, 3).

Definir si la estrategia investigativa corresponde a un *estudio de caso*, tiene que ver con el cumplimiento de tres condiciones: “1.- El tipo de pregunta de investigación planteada; 2.- El grado de control que tiene un investigador sobre los eventos conductuales reales, y, 3.- El grado de enfoque en los eventos contemporáneos en oposición a los históricos” (Yin 2014, 5). En el presente caso, el tipo de pregunta - “¿*Qué factores explican la falla de implementación de la política de inclusión económica?*... ”- denota que se trata de un estudio explicativo, en el cual el estudio de caso es pertinente al ser una estrategia viable, con fuentes de evidencia múltiples, además que puede ser entendido como un análisis de información que combina simultáneamente lo cuantitativo y lo cualitativo (Villarreal y Rodríguez 2010, 32).

El estudio de caso es adecuado porque tiene la capacidad de manejar una gran variedad de pruebas y evidencias como documentos, entrevistas, archivos, observaciones (Yin 2014, 7). Otro elemento a tomar en cuenta es la cualidad de expandir y generalizar teorías, lo que se conoce como generalización analítica, en contraposición a la generalización estadística que se realiza a partir de cálculos muestrales como representación de una población o universo. Yin (2014) destaca que el estudio de caso es generalizable a proposiciones teóricas, por tanto, utilizar el estudio de caso como estrategia de investigación en este trabajo aporta a la comprobación de los planteamientos teóricos sobre la cual se ha formulado este estudio.

1.7.1 Definición del tipo de estudio de caso

Una de las principales fortalezas del estudio de caso se debe a la característica de ser “un método que abarca todo el proceso: la lógica del diseño, las técnicas de recopilación de datos y los enfoques para el análisis de datos” (Yin 2014, 14), por ello se la considera una estrategia de investigación exhaustiva que en el análisis puede combinar fácilmente evidencia cualitativa y cuantitativa.

Los estudios de caso tienen dos variantes: casos únicos y casos múltiples; que a la vez pueden cumplir con características para ser casos holísticos o diseños de casos integrados. En este contexto, se justifica el trabajo investigativo que se propone como un estudio de caso único integrado. Caso único porque permite probar la teoría formulada específicamente sobre el análisis de las políticas públicas y la fase de implementación de la misma, es decir “confirmar, desafiar o ampliar la teoría, significando una contribución al desarrollo del conocimiento y la teoría” (Yin 2014, 40).

El caso individual se puede usar para determinar si las proposiciones de una teoría son correctas o si algún conjunto alternativo de explicaciones podría ser más relevante, llegando a

representar una contribución significativa para el desarrollo del conocimiento y la teoría, incluso ayuda reenfocar futuras investigaciones en el campo. El estudio de caso individual cumple con diversas razones como el ser un caso extremo o un caso único, representativo o típico, revelador y longitudinal.

El diseño de ésta investigación se lo considera integrado, porque involucra varias unidades de análisis, que en el caso de la política de inclusión económica comprenden: a) Fomento del Emprendimiento; b) Acceso a financiamiento; c) Cualificación y fortalecimiento de capacidades para el empleo; y d) Vinculación laboral. Yin (2014) manifiesta que dentro del único caso pueden incorporarse subunidades de análisis, lo que permitirá obtener un diseño más completo, además de un análisis más extenso y llegar a tener un mayor conocimiento sobre el caso individual. Por el contrario si en la investigación se examina sólo la naturaleza global del caso se estaría realizando un diseño holístico. Este estudio al ser un diseño integrado se evitará caer en uno de los errores comunes en este tipo de investigación que es enfocarse sólo a nivel de la unidad de análisis limitando el análisis general del caso de estudio.

El estudio de caso es una forma de investigar un tema empírico siguiendo un conjunto de procedimientos, por ello el diseño de investigación comprende “cinco componentes: (a) las preguntas del estudio, (b) sus proposiciones, y (c) sus unidades de análisis, (d) la lógica que vincula los datos con las proposiciones y (e) los criterios para interpretar los hallazgos” (Yin 2014, 21).

Siguiendo el orden de estos componentes; se ha determinado las preguntas centrales que guían el trabajo investigativo, luego se estableció las proposiciones o hipótesis como posibles respuestas a las interrogantes. La unidad de análisis comprende la política de inclusión económica y sus instrumentos como el programa del crédito de desarrollo humano, el fomento del emprendedurismo, el fortalecimiento de capacidades, y la cualificación y tecnificación para el empleo; en donde se identifican a actores, usuarios, procesos y normas que se han gestado para la implementación de la política. Aquí se entenderá como “población usuaria” al grupo objetivo que para Joan Subirats (2008) son aquellos que la política pública busca modificar u orientar la conducta, actuando directamente sobre ellos o sobre su entorno.

El componente de “la lógica que une los datos con las proposiciones” se aplica después de que se hayan recopilado los datos, aplicando un contraste de los patrones teóricos y empíricos que a la vez permiten realizar la interpretación de los hallazgos. Este proceso de validez en el

diseño de investigación es “la lógica que vincula los datos que se recopilarán (y las conclusiones que se extraerán) con las preguntas iniciales del estudio” (Yin 2014, 19).

1.7.2 Recopilación de la Evidencia

Para el estudio de caso se ha identificado varias fuentes de las cuales se puede obtener evidencia: documentos, registros de archivos, entrevistas y la observación directa. El proceso de recopilación de datos es una tarea que exige tener en cuenta determinados principios entre los que se puede mencionar: “el uso de (a) *múltiples fuentes de evidencia* (dos o más), (b) *una base de datos de estudios de casos*, y (c) *una cadena de pruebas* (enlaces explícitos entre las preguntas formuladas, los datos recopilados y las conclusiones extraídas)” (Yin 2014, 84). Al incorporar estos principios en la investigación se garantiza un incremento sustancial de la calidad del trabajo investigativo.

La *documentación* como fuente de información en el estudio de caso es muy relevante y puede ser de muchas formas, desde comunicados, cartas, memorandos, agendas, anuncios, informes escritos de avance y finales, actas de reuniones, documentos administrativos, informes de proyectos, estudios formales, recortes de notas de prensa escrita y artículos, boletines informativos, entre otros. Toda esta información será usada de forma muy cuidadosa, considerando “que cada documento fue escrito para un propósito o audiencia específicos distinta a la del estudio del caso” (Yin 2014, 87).

Este estudio también contempla los *registros de archivo* como fuente de información, así se puede encontrar archivos y registros de computadora, registros organizativos como organigramas, presupuestos, registros censales, datos de encuestas y bases de datos.

Yin (2014) determina que una de las fuentes más importantes en el proceso de recolección de información, para un estudio de caso, son las *entrevistas*. Éstas tienen la facultad de ser una técnica que permite llevar una conversación guiada, en la cual se puede establecer preguntas claves, amistosas que aporten al trabajo investigativo. Los informantes clave pueden aportar con sus conocimientos y experiencia, incluso sugerir otras personas potenciales para entrevistas y sean también parte de la evidencia. Las entrevistas de naturaleza abierta, con un guión flexible son utilizadas en el trabajo de campo, además tienen la característica que desde la posición de los entrevistados específicos puedan informar y proporcionar datos sobre el objeto de estudio.

Las *observaciones directas* son otra fuente utilizada especialmente en la etapa de trabajo de campo, incluyen actividades formales e informales de recolección de información como

reuniones, visitas de campo para recopilar pruebas y/o pactar entrevistas. Estas fuentes de recopilación de evidencia serán aplicadas siguiendo una rigurosidad metodológica que aporte calidad el trabajo.

1.7.3 El análisis de datos con el Pattern Matching

El *pattern matching* es una técnica analítica utilizada en los estudios de casos por la lógica de la coincidencia de patrones, esto significa que compara el patrón empírico con el patrón teórico previamente formulado y “si el resultado de esta acción es la coincidencia de patrones los resultados ayudarán a dar validez interna al caso de estudio” (Yin 2014, 116).

Con el uso de explicaciones rivales, como una estrategia analítica general de coincidencia de patrones para variables dependientes (cada explicación involucra un patrón de variables dependientes mutuamente excluyentes, “una explicación es válida las otras no pueden serlo”). En un estudio de caso de “un solo caso” la coincidencia exitosa del patrón con una de las explicaciones rivales sería la evidencia para concluir que la explicación es la correcta. (Yin 2014, 116-118).

Otra forma de realizar el análisis es con patrones más simples, que comprende el hecho que puede haber sólo dos variables dependientes o independientes diferentes. Aquí “la coincidencia de patrones es posible siempre que se haya estipulado un patrón diferente para estas dos variables. Cuantas menos variables, más dramáticos deberán ser los diferentes patrones para permitir cualquier comparación de sus diferencias” (Yin 2014, 119); entonces el rol de esta estrategia es determinar las mejores formas de contrastar y generar explicaciones teóricamente significativas en el estudio.

1.7.4 Criterios de rigurosidad metodológica

Un reto en las investigaciones de estudios de casos es la rigurosidad metodológica, esto implica seguir procedimientos sistemáticos que aportan para que el trabajo sea de calidad. Los criterios que se aplicarán para lograr esta rigurosidad en el trabajo son: la validez de constructo, validez interna y la validez externa. Para cumplir con la *validez de constructo*, Yin (2014) indica que el investigador debe aplicar al menos tres estrategias: a) El uso de múltiples fuentes de evidencia, b) Establecer una cadena de evidencia durante la recopilación de datos, y c) El informe del caso sea revisado por informantes clave.

Con la *validez interna*, se operacionalizan los conceptos y ayuda a observar relaciones causales, es decir, si el evento “x” lleva al evento “y”. La validez interna permite observar la

consistencia del diseño metodológico, lo planteado versus lo que se encontrará. La coincidencia de patrones “*pattern matching*” descrita en la sección anterior también aporta a la validez interna.

La *validez externa*, estará dada por el apego al manejo riguroso del método, a seguir los procedimientos del diseño metodológico del estudio de caso. Con ello se logra determinar si los hallazgos del estudio de caso son generalizables. En este sentido se debe tener cuidado que la generalización que permite la validez externa no es estadística, sino que se trata de una generalización analítica que aporta a la validación de la teoría y en determinados casos incluso a ampliarla.

Por la finalidad explicativa que caracteriza a esta investigación, el estudio de caso facilitará la comprensión del fenómeno de la política pública de inclusión económica en su proceso de implementación, tratando de encontrar el porqué de los hechos a través de la relación causa-efecto, es decir, se pretende establecer las causas que explicarían la falla de implementación de la política de inclusión económica.

Las variables que operacionalizan el análisis, parten de la hipótesis que hace referencia a la “la falta de congruencia, coherencia y consistencia entre los objetivos y medios de la política; y la relación de los elementos de la política con el contexto, generan la falla de implementación de la política de inclusión económica”, por lo que es necesario utilizar el marco analítico de la matriz anidada de Howlett (2009) mediante el análisis entre el grado de coherencia entre los objetivos de la política y la consistencia de los instrumentos utilizados, seguido del análisis de factores externos, de un contexto en donde los intereses, instituciones y las ideas tienen influencia en el proceso de la política pública, aquí con la revisión del principio de la bondad de ajuste, se observará la congruencia de la política con el modo o estilo de gobierno que se practica.

Entonces para la recopilación de la evidencia, comprenderá la revisión documental de la política de inclusión económica y sus instrumentos en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y sus unidades a cargo, como son Viceministerios, Subsecretarías y Direcciones Nacionales. Comprenderá el análisis de la normativa, protocolos, proyectos, acuerdos ministeriales, registros de archivos, base de datos, organigramas y metodologías expedidos desde la creación de la política y los instrumentos.

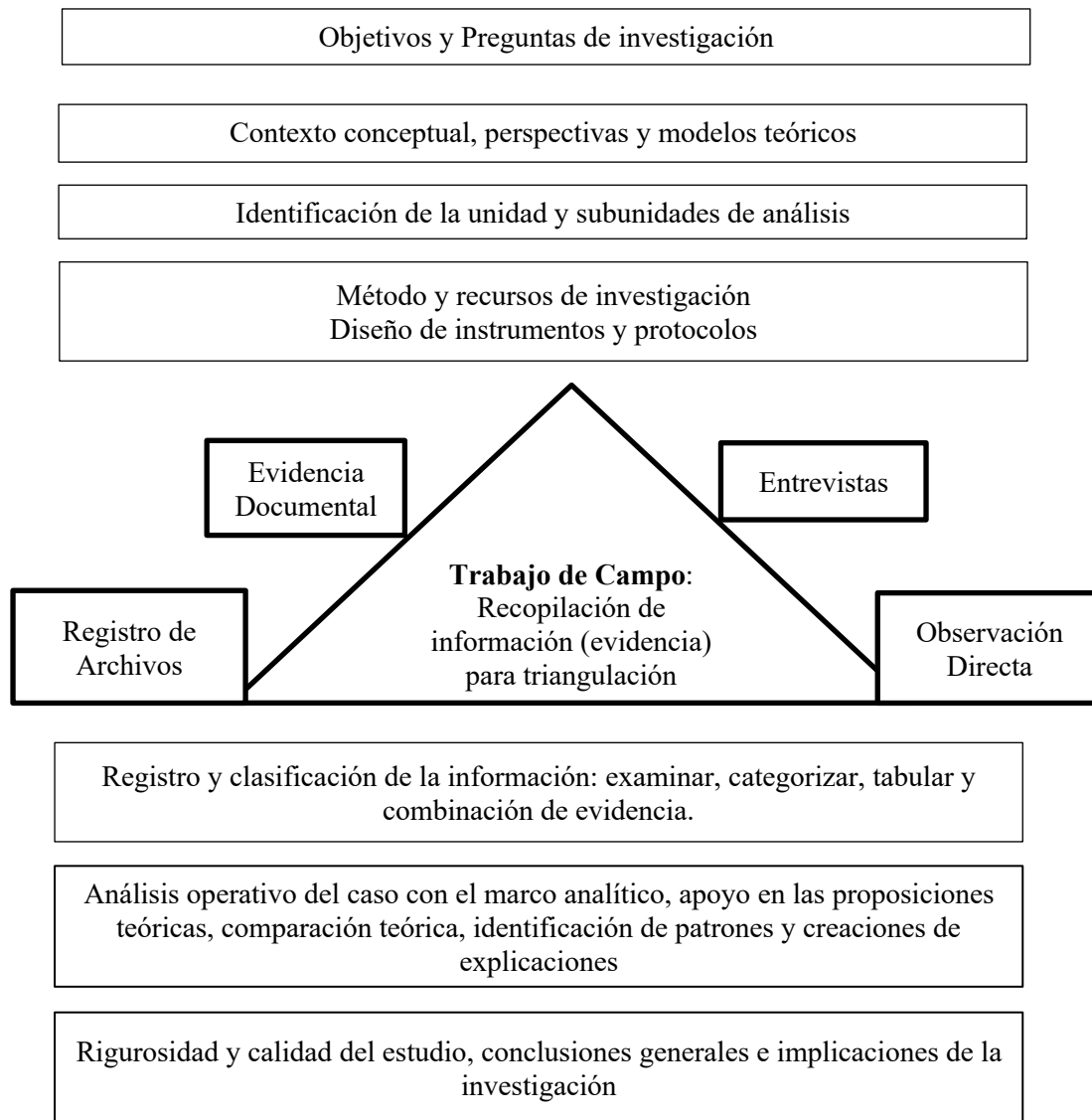
Las *entrevistas* serán a expertos y responsables clave que fueron parte del proceso del diseño, formulación e implementación de la Política y sus instrumentos, así como a referentes

actuales: coordinadores, ejecutores y operadores, equipos de seguimiento y monitoreo. Con la aplicación de la observación directa y entrevistas se logrará conocer las relaciones con el entorno y la reinterpretación que hacen los actores de la implementación de la política con el grupo objetivo.

Como parte del trabajo de campo y para ilustrar los datos estadísticos de acuerdo con los hallazgos empíricos, se abordará a la población objetivo de la política pública de inclusión económica mediante entrevistas, ya que se considera en esta investigación a la realidad como una construcción social, en donde los actores de base de una política pueden aportar con elementos críticos sobre la forma en que se implementa una política y así observar su comportamiento real. El estudio también se apoya en la información generada por el MIES¹. en septiembre del 2018 que pretendió caracterizar a los emprendimientos generados con el Crédito de Desarrollo Humano entre 2016 y 2017 (Ver figura 1.1).

¹ En septiembre de 2018, el MIES presentó la serie “Prácticas de Inclusión Económica” y el Informe “*La inclusión económica y los emprendimientos populares: el Crédito de Desarrollo Humano en el Ecuador*”, en donde se presenta una caracterización de los emprendimientos generados con el CDH desde lo cuantitativo con el levantamiento de información a una muestra de 766 emprendimientos y su distribución proporcional en los 40 distritos del país. El alcance metodológico de este informe desde lo cualitativo incluyó 6 grupos focales con beneficiarios de Babahoyo, Chone, Guaranda, Riobamba, Lago Agrio y Macas, territorios definidos por el número de CDH entregados y su ubicación geográfica.

Figura 1.1. Propuesta metodológica



Fuente: Villareal y Landeta (2010).

Tabla 1.5. Matriz metodológica

Objetivos de conocimiento	Variables	Ítems a Observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
<p>Objetivo específico N°1 Analizar la coherencia, consistencia y convergencia de los elementos internos de la política para identificar factores determinantes de la falla.</p>	<p>Coherencia entre los objetivos de la política y entre los niveles macro, meso y micro</p>	<p>Fines abstractos Objetivos operacionalizables Metas específicas</p>	<p><i>Revisión Documental y registro de archivos</i> De las propuestas de diseño de la política y de los instrumentos entre la formulación e implementación Identificación de instrumentos con N.A.T. O</p>	<p>Archivos y documentos oficiales del Gobierno Nacional (Constitución, Agendas y Estrategias Sectoriales Sociales) y de los Ministerios a cargo de la política. Documentos Oficiales (Resoluciones ministeriales, normativa, planes operativos, Indicadores GPR) del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Viceministerio de Inclusión Económica y Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social.</p>	<p>Validez de constructo Análisis y contrastación y diferenciación de hallazgos e interpretación Análisis triangular Validez Interna Pattern Matching Validez Externa</p>
	<p>Consistencia de los medios de la política.</p>	<p>Preferencias de implementación Herramientas operacionalizables Calibraciones de las herramientas</p>	<p><i>Revisión documental</i> del Modelo de Gestión y estrategia de implementación de la política y los instrumentos Revisión de Objetivos, metodologías e instrumentos <i>Entrevistas abiertas</i></p>	<p>Documentos oficiales de la Subsecretaría de Inclusión Económica del MIES. Normativa y base legal del Programa. Aspectos técnicos de los instrumentos. Archivos y documentos del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Entrevista a exfuncionarios y funcionarios, hacedores y diseñadores de la política. Estudios e investigaciones académicas referentes a la política e instrumentos Archivos e informes de resultados de la implementación de la política y de los instrumentos. (MIES) Normativa y base legal de los instrumentos Proyectos de la política e instrumentos</p>	

	Convergencia entre los objetivos y los medios de la política.	Congruencia de objetivos y medios	<i>Revisión y análisis</i>	Información primaria obtenida a través de las técnicas como revisión documental, registro de archivos, entrevistas.	Validez interna Análisis triangular
<p>Objetivo específico N°2 Analizar las relaciones de pertinencia y coherencia, consistencia y convergencia del instrumento y su contexto</p>	<p>Intereses Ideas Instituciones</p> <p>Interacción de actores</p> <p>Bondad de Ajuste</p>	<p>Comportamiento de los Actores individuales u organizados Expectativas y decisiones del gobierno y de los actores Interacciones entre el Estado y la acción social Problemas de Coordinación horizontal y vertical</p> <p>Congruencia de la política con el estilo de gobierno</p>	<p><i>Entrevistas semiestructuradas</i></p> <p><i>Revisión documental,</i> <i>Entrevistas</i> <i>Observación directa</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Entrevista a exfuncionarios y funcionarios actuales del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Hacedores y diseñadores de la política ● Población objetivo participante de la política ● Organismos internacionales 	<p>Análisis triangular, contrastación y diferenciación de hallazgos e interpretación</p> <p>Validez interna Pattern Matching Validez externa</p>

Fuente: Elaborado por el autor.

Capítulo 2. Marco Temático

2.1 La pobreza y la cuestión social como problema público

La pobreza es uno de los fenómenos sociales que está presente en las sociedades a través de la historia y ha sido estudiada desde varios enfoques. Hasta hace unos cinco siglos se consideraba como una oportunidad para ejercer la caridad y la compasión (Bauman 1998, 134). Para el siglo XIX, de acuerdo con Castel (1995), surgió la denominada cuestión social haciendo referencia a la pobreza y su crecimiento causado por la revolución industrial, volviéndose una amenaza para la sociedad, por lo que era necesario buscar soluciones para atenuar los efectos sociales con acciones como integrar a estos grupos marginados.

El enfoque de la pobreza como insuficiencia de ingresos se originó a principios del siglo XX (Deaton 1997), el mismo considera que una persona está en condición de pobreza si el ingreso del hogar en que reside está por debajo de un determinado umbral monetario. Esta medición por ingreso es una medida que puede tener limitaciones para identificar las privaciones a las que están sujetas las personas. Por ello en la actualidad existe un consenso generalizado sobre la necesidad de ampliar la medición de la pobreza monetaria y de adoptar enfoques que tengan en cuenta las condiciones de vida real y las capacidades de la población, es decir, medir la pobreza desde la perspectiva multidimensional.

Para Amartya Sen (1998) el ingreso monetario no es suficiente para lograr el bienestar de una población, dado que no garantiza un desempeño adecuado de los individuos en la sociedad; es decir la pobreza consiste en un nivel de capacidades insuficiente para cumplir un conjunto básico de funciones en la sociedad, por tanto ha sido necesario la construcción de nuevos indicadores de bienestar como el Índice de Desarrollo Humano, además de la construcción de nuevos métodos en donde se considera a la igualdad de oportunidades y otras dimensiones de la pobreza. Sen mostró una propuesta que incluye dimensiones similares a las del Índice de Desarrollo Humano: educación, esperanza de vida y un componente monetario.

Alkire y Foster (2007, 2011) introducen en su propuesta de enfoque multidimensional varias dimensiones, compuestas por distintas variables y cuyo cálculo de brechas se realiza mediante un índice compuesto con distintos grados de aversión a la pobreza extrema, que consiste en: (i) un método de identificación ρk que extiende los enfoques tradicionales de intersección y unión, y (ii) una clase de mediciones de pobreza $M\alpha$ que satisface una variedad de propiedades deseables, incluyendo la descomponibilidad. Para la identificación de la población en situación de pobreza utiliza dos tipos de línea de corte: una línea dentro de cada

dimensión para determinar si una persona tiene privaciones; y otra línea de corte entre dimensiones que identifica a la población en situación de pobreza utilizando un recuento (ponderado) de las dimensiones en las personas tienen privaciones.

Para Bourguignon y Chakravarty (2003), en la teorización de la pobreza multidimensional se acepta como criterio básico de medición que la privación debe definirse como un déficit respecto de un umbral en cada dimensión del bienestar de una persona. Así presentan un enfoque multidimensional en el cual incluyen distintos grados de aversión a la pobreza y de sustitución entre las dimensiones, es decir, se incluyen distintos niveles de sensibilidad a posiciones distantes o cercanas de los umbrales de pobreza, lo que permite incorporar criterios que sean más flexibles y articulados con el enfoque de capacidades que los propuestos por Alkire y Foster. La mayoría de las propuestas consideran como dimensiones en el enfoque multidimensional las variables: salud, educación, vivienda, servicios básicos (o domiciliarios), alimentación y nutrición como esenciales para determinar un nivel de vida mínimo.

En el Ecuador los estudios que plantean enfoques respecto de la pobreza multidimensional, aplican un modelo relativo (Cuesta 2008), pero no se analiza las dimensiones, también se aplica un enfoque con base en las necesidades básicas insatisfechas, sin embargo el índice se define como un conjunto de condiciones más que por mediciones de la privación en distintas dimensiones, lo que supone que es un índice multivariado y no un enfoque multidimensional (Mideros 2012).

A decir de Mideros (2012), en su trabajo *Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010*, plantea un modelo para el cálculo de la pobreza multidimensional desde un enfoque de derechos, de esta manera se utilizan los derechos del paradigma del “buen vivir” establecido en la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador. En esta propuesta de metodología se reconocen las especificidades del Ecuador en virtud de la Constitución del Ecuador del 2008 . El estudio se concentra en ciertos derechos del buen vivir, que son las dimensiones de bienestar y se incorporan también los derechos políticos y civiles, así como los derechos de la naturaleza.

El trabajo de Robert Castel (1995) determina que la cuestión social se la debe entender como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel 1995, 20). A inicios del siglo XIX se planteaba reflexiones sobre las condiciones de vida de la población, en una época marcada por las

consecuencias de la revolución industrial como la explotación laboral, la carencia de prestaciones sociales y derechos laborales, miseria y pobreza. Castel lo establece como el desafío que la sociedad tiene para existir como un conjunto.

Para Castel existe un momento en el cual se presenta una ruptura entre lo político (fundamentado en el reconocimiento de los derechos del ciudadano) y lo económico, que significó comprender que había una amenaza política-moral y que debía buscarse una solución a lo generado por la industrialización, esto llevó a entender a lo social como:

Sistemas de regulación que no son los del mercado, instituidos para tratar de llenar esta brecha... la cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores. La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover su integración. No obstante, antes de esta invención de lo social, lo social ya existía. Por ejemplo, en las múltiples formas institucionalizadas de relaciones no-mercantiles con las diferentes categorías de indigentes (las prácticas e instituciones de asistencia) (Castel 1995, 20).

Las respuestas a la cuestión social fueron dadas no sólo de forma asistencial sino también se caracterizaban por la participación pública en donde el Estado cumplía funciones como la de regular la movilidad de los obreros o la organización del trabajo. En este análisis Castel llega a concluir que la cuestión social ha sufrido una metamorfosis profunda, que se trata de encontrar el modo en que la población excluida pueda llegar a ser un sujeto social pleno y en donde las políticas de inserción deben pretender luchar contra la exclusión (Castel 1995, 22-23). La cuestión social debe ser entendida como un cúmulo de situaciones de una sociedad que se perciben como problemas o elementos negativos que imposibilitan y limitan el ejercicio de los derechos sociales, políticos y económicos de un grupo de individuos y de una comunidad.

El aporte de Joan Subirats (2010) da cuenta de la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos conceptuales para comprender a la cuestión social en la actualidad, porque da a entender que su interpretación y respuestas no son las mismas del siglo pasado. El concepto de exclusión social es uno de estos y los relaciona determinando que:

Pobreza y exclusión se sitúan hoy en el cruce de diversos factores de vulnerabilidad: la expulsión o la falta de trabajo; el debilitamiento y a veces la ausencia de protección familiar; las carencias de las políticas sociales tradicionales; las peripecias biográficas adversas que van acumulándose en espiral y que generan desvinculaciones cuasi definitivas. Es en ese contexto cuando necesitamos nuevos instrumentos conceptuales para enfrentarnos a una situación

conocida, pero con ribetes y perfiles nuevos. El concepto de exclusión social pretende servir a ese objetivo (Subirats 2010, 22).

Para este trabajo es importante abordar este concepto porque contribuye a observar cómo el Estado ha comprendido a la pobreza y qué respuestas de políticas públicas se generan como la política pública de inclusión económica para la población en condición de pobreza.

2.2 La exclusión social como concepto que engloba a la pobreza

Para Subirats, Giménez y Obradors (2005) el concepto de exclusión social encierra varios sentidos: expulsión, falta de acceso, carencia de posibilidades de las personas, grupos sociales o territorios; debido a la existencia de estructuras sociales en donde los privilegios y las relaciones de poder operan a favor de unos y otros quedan al margen. El término exclusión surge en Europa, en los años ochenta, como resultado de los procesos de transformación de la Sociedad post-industrial, como una necesidad de superar la visión económica de la pobreza (entendida como una situación de bajos ingresos en un tiempo determinado) hacia una visión de ampliación de las desigualdades sociales que desplazan a individuos y grupos a la precariedad económica y social (Subirats, Giménez y Obradors 2005, 25).

Las características y patrones sociales, económicos y culturales sobre los que se desarrolló la sociedad industrial ya no son las mismas, por ello se habla de una época de cambios y de transformaciones violentas, esto implica que “los instrumentos de análisis y reflexión que apoyaron nuestra interpretación del estado fordista y keynesiano de bienestar cada vez resultan más obsoletos” (Brugué, Goma y Subirats 2002, 8).

Para Brugué, Goma y Subirats (2002), el concepto de exclusión social representaría la vulnerabilidad y carencias a las que están expuestos los individuos en este nuevo contexto que han generado cambios al modelo fordista², caracterizado por las grandes masas de empleados, la producción masiva de productos y con una globalización que ha aperturado un mercado dinámico, que exigen nuevas soluciones como flexibilidad, movilidad, valor agregado, capital intelectual; cambios en las lógicas anteriores que primaban el capital humano; dan paso a nuevos espacios de pobreza y de supervivencia diaria para la población, en donde los unos buscan espacios seguros y cierran las puertas a los otros (Brugué, Goma & Subirats 2002, 8-9).

² Modo de producción en cadena llevado a la práctica por Henry Ford (Fabricante de Coches) en el siglo XX, promoviendo la especialización, los esquemas industriales, la reducción de costos, por medio de una combinación de cadenas de montaje, maquinaria especializada, altos salarios y gran número de trabajadores.

Los cambios también se evidencian en la familia y el género con escenarios distintos como la incorporación de la mujer al campo laboral y el acceso a su formación, en contraste con la visión donde la mujer cumple un rol reproductivo y de cuidado del hogar e incluso sin oportunidades de formación académica. Esto resultó que las políticas públicas desde el Estado de Bienestar se vuelvan poco operativas y con serias limitaciones para atender las nuevas demandas, por ejemplo, el hecho que estén diseñadas para demandas homogéneas (Brugué, Goma y Subirats 2002, 9-10).

Una parte fundamental de los grandes cambios históricos que estamos viviendo es el progresivo desmantelamiento de los estados de bienestar establecidos desde mediados del siglo pasado como mecanismos de protección ante la pobreza y la exclusión generadas por un sistema económico profundamente desigual. En aquel momento se trataba de compensar o de dar una respuesta a los efectos “no deseados” del sistema social y productivo vigente. Hoy, ante los grandes cambios y brechas sociales que introducen las nuevas formas productivas, las estructuras del bienestar resultan cada vez más incapaces, por su propia organización y funcionamiento, de dar respuestas adecuadas a fenómenos emergentes de desigualdad, y apenas llegan a cubrir los aspectos más básicos de la protección social para los que fueron concebidos (Subirats 2010, 23-24).

Brugué-Goma & Subirats (2002) identifican tres factores que llevan a la exclusión social: i) La fragmentación tridimensional de la sociedad que implica aquella transición a una estructura social compleja dada por la diversificación étnica, la precarización económica, relacional, familiar, la erosión del modelo patriarcal entre otras; ii) El impacto sobre el empleo de la economía post-industrial referido a que el mercado laboral y sus relaciones han generado oportunidades para unos y en otros casos con efectos negativos como el desempleo, trabajos de mala calidad o salarios bajos; y iii) El déficit de inclusividad del Estado de Bienestar, que ha operado como un factor consolidado por las fisuras de ciudadanía a partir del diseño poco inclusivo y del fracaso de las políticas clásicas de bienestar.

A partir de lo expuesto la exclusión social se la entenderá en este trabajo como un concepto que engloba a la pobreza y “como aquello que impide el pleno desarrollo de las personas según sus verdaderos deseos y capacidades” (Subirats 2010, 23).

2.3 La universalidad y los derechos sociales como respuestas a la exclusión social

En las políticas públicas sociales para hacer frente a la exclusión, han surgido categorías con la intención de ser nuevos elementos para lograr mejores resultados con los grupos poblacionales, especialmente los más vulnerables y excluidos. Esto nos lleva a realizar una

revisión de categorías como la universalidad y los derechos sociales que han llegado a ser parte de nuevas políticas.

- *Universalidad*

Uno de los desafíos que afrontan las políticas sociales como respuesta a este nuevo contexto de la exclusión es llegar a ser universales, entendidas como “el principio que mejor promueve la meta de cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía” (Filgueira 2014, 20); incluso se ha mencionado que las políticas con estas características contribuyen a crear sociedades más igualitarias.

Martínez Franzoni Juliana & Diego Sánchez Ancochea (2013) definen la universalidad a partir de tres dimensiones: a) el acceso masivo alcanzando a la mayoría; b) generosidad incluyendo calidad; y c) equidad, como condiciones iguales entre distintos grupos de la población, es decir, la universalidad busca alcanzar a toda la población con similares beneficios y suficiente calidad a través de la combinación de instrumentos masivos y de discriminación positiva. La universalidad se la considera importante para avanzar hacia la igualdad, eficiencia y cohesión social porque busca beneficiar a toda la población y puede incluir sistemas con menores costos administrativos y menor distorsión de los mercados, también, al tener esa vocación de universal es mucho más costoso dado que demandan recursos financieros que los países no contemplan en las arcas fiscales (Filgueira 2014, 21). Estos aspectos llevaron a que los expertos incorporen un enfoque de universalismo básico con el objetivo de “promover la cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía” (Molina 2006, 3). Esa propuesta tiene como principios: i) la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; ii) este conjunto de prestaciones, que bien puede incluir bienes, rentas o servicios, debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y, iv) el universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país (Molina 2006, 7).

- *Los Derechos Sociales*

Los derechos sociales como parte del garantismo del Estado Social de Derecho se gestan desde finales del siglo XIX con las legislaciones sociales en materia de seguridad social y laboral. Abramovich y Courtis (2002) sostienen que los derechos civiles y políticos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, radica en que el primer género de derechos generaría exclusivamente obligaciones negativas o de abstención, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implican el nacimiento de obligaciones positivas que tendría que solventarse con recursos del erario público. La estructura de los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan por obligar al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones positivas como: proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad, etc.

En el trabajo de Pautassi Laura (2015) se analiza los derechos en las políticas sociales como el cumplimiento efectivo de este enfoque en las transformaciones de la política social en los países de América Latina en el nuevo siglo, materializado en esfuerzos por expandir la cobertura por ejemplo de transferencia de ingresos, de salud y educación.

De acuerdo con Carpizo (2011) la concepción del derecho natural, determina que el ser humano por el solo hecho de existir, es persona y posee derechos y obligaciones, el Estado al reconocerlo se vuelve garantista de los mismos. Los derechos son condiciones mínimas de existencia, y al saberse que serán respetados y promovidos, las personas actúan con libertad para lograr vivir con dignidad; así “la base de los derechos humanos se encuentra en la dignidad de la persona, y nadie puede impedir a otro el goce de esos derechos. El hombre sólo puede realizarse dentro de la comunidad, y esta no tiene más que servir a la persona” (Carpizo 2011, 5).

En este marco un concepto que habitualmente aporta a esta universalidad y garantía de derechos desde los Estados es la llamada ciudadanía; que en 1997 Thomas Marshall planteó que “es un status que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad” (Marshall 1997, 313); por lo tanto, ese *status* implica igualdad en derechos y deberes; y las estructuras llamadas a resolverlo son las sociedades y comunidades que crean una ciudadanía ideal a la que se la toma como el punto de aspiración.

Las categorías revisadas de universalidad y garantía de derechos son relevantes en los análisis de las políticas sociales y en este estudio al tratarse de la política de inclusión económica, orientada a una población en situación de pobreza, porque involucra determinar cómo se

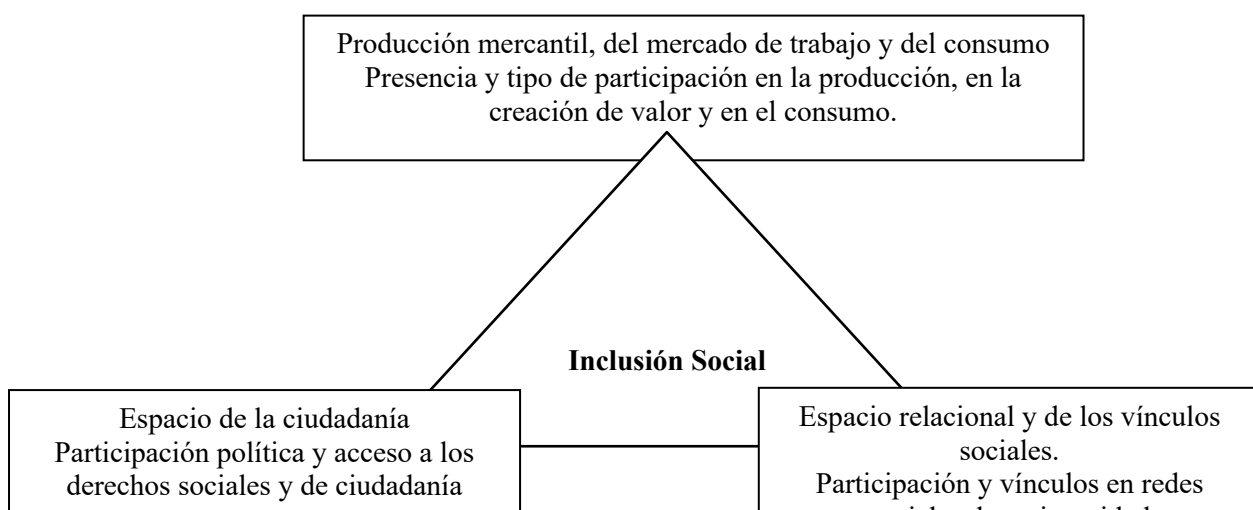
incorporan y la forma en que se pretenden configurar en la política y sus instrumentos. La universalidad y los derechos sociales suele agregarse como principios de las políticas, para ello se tratará de evidenciar si su presencia es coherente a nivel de los objetivos y si es consistente en los medios de la política.

2.4 De la exclusión a la inclusión social

Para Subirats, Alfama y Obradors (2009) los procesos de exclusión y de inclusión se pueden entender a partir de las oportunidades de movilidad ascendente o descendente que determinados grupos sociales o personas tienen, es decir que en función del grado de exclusión o inclusión o del grado de intensidad de exclusión se determina un grado de precariedad social.

La posición de Subirats, Alfama y Obradors determina que una verdadera inclusión social debe sostener tres componentes: i). La garantía de acceso a la ciudadanía y a sus derechos económicos (trabajo), sociales (educación, salud) y políticos (sufragio y participación en la esfera política), etc. ii). La conexión hacia redes de reciprocidad social, entre las que se encuentra redes familiares, comunitarias, sociales u otro tipo; y iii). El espacio de la producción económica y del mercado de trabajo, considerado un pilar que sustenta la inclusión social, parte del enfoque que el empleo es el mecanismo más importante para la generación y obtención de ingresos de una población, esto quiere decir que “el grado y el tipo de participación en éste determinan de una forma muy clara y directa las condiciones objetivas de exclusión e inclusión social” (Subirats, Alfama y Obradors 2009, 135).

Figura 2.2. Espacios de inclusión



Fuente: Subirats, Alfama y Obradors (2009).

Estos elementos permiten definir a la inclusión social como un proceso constructivo y colectivo, con estados que actúan como garantes, mediante la participación activa de la sociedad; en donde lo público, privado y la sociedad logran un entorno de cohesión social y de bienestar. En este contexto se evidencia la necesidad de políticas públicas que recojan diversas estrategias de intervención como mecanismos de respuesta a las nuevas demandas y complejidades sociales. Subirats (2009) establece esa necesidad de construir un régimen de inclusión mediante la colaboración, la generación de incentivos, la construcción de consensos con la participación de todos los implicados (personas, colectivos, profesionales, instituciones y comunidad) asumiendo el compromiso colectivo, sus riesgos y responsabilidades.

2.5 Los programas de transferencias condicionadas como instrumentos de las políticas sociales

En latinoamérica surgieron en la década de los noventa buscando ser un instrumento de las políticas sociales de la región para la lucha contra la pobreza; han adoptado diversos mecanismos y modelos que pretenden articular distintas acciones intersectoriales como educación, salud y nutrición, incorporando tecnología como los registros y sistemas de gestión informáticos. En su modelo original los programas de transferencias condicionadas (PTC) otorgan transferencias monetarias y servicios a hogares que se encuentran viviendo en situación de pobreza y extrema pobreza (Cecchini y Atuesta 2017, 11).

Desde la óptica de Cecchini y Atuesta (2017, 11), los programas de transferencias condicionadas son acciones de los Estados que buscan mejorar las capacidades humanas (principalmente, en educación y salud) de sus miembros, en especial de niños, niñas y adolescentes. Una de las principales contribuciones de los programas de transferencias condicionadas ha sido la de reorientar la protección social hacia la infancia y su desarrollo humano, es decir con las transferencias monetarias directas buscan sostener niveles básicos de consumo, y en el largo plazo mejoras en los niveles de salud y educación de niños y niñas de hogares en condiciones de pobreza.

Cecchini y Madariaga identifican algunas características comunes de los programas en la región; una de ellas es su estructura, caracterizada por un denominador común que es la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad. También exigen cumplir determinadas conductas relacionadas a buscar mejoras en las capacidades de la población objetivo.

De acuerdo con Cecchini y Atuesta (2017) los programas de transferencias condicionadas también muestran críticas lo que ha llevado a reflexionar sobre su efectividad. Estas tienen que ver por un lado con el enfoque selectivo, ya que muchos de ellos se han concentrado en evitar errores de inclusión (evitar dar beneficios a la población no objetivo) que en los de exclusión (dejar parte de la población objetivo sin beneficios); también por la falta de estrategias de movilidad (graduación) de la población, como mecanismos que aseguren que las familias beneficiarias, lleguen a un punto en el que puedan prescindir de la asistencia social, mediante acciones que promuevan un aumento de las capacidades de las familias y la generación de ingresos autónomos.

Con Madariaga (2011) se identifica que los programas de transferencias condicionadas no se vinculan a otro tipo de programas como la inserción laboral y/o la generación de ingresos; esto dado que se ha constatado que la sola transferencia no es suficiente para reducir la pobreza y vulnerabilidad de las familias. Los diversos casos de habilitación laboral y generación de ingresos, muestran que la población en general, no logra insertarse en el mercado de trabajo formal, y buscan en el empleo informal la alternativa más factible. Esto se resume en que no toda la población que es beneficiaria de estos programas tienen la capacidad de insertarse en el mercado laboral y de aprovechar las posibilidades de otros programas como acceso al microcrédito y a emprendimientos productivos, por el riesgo de un potencial desincentivo que las transferencias monetarias pueden generar a la oferta de trabajo, reduciendo la búsqueda de empleo ya que tienen garantizado un nivel de ingresos.

Los programas de transferencias condicionadas han incorporado nuevos componentes basados en elementos como el fortalecimiento de capacidades para facilitar la inserción al mercado laboral; el emprendimiento a través de apoyar la implementación de nuevos y pequeños negocios; o el acceso a microcrédito. La política de inclusión económica para la población en situación de pobreza en Ecuador, se circunscribe en el programa de transferencias condicionadas conocido como el Bono de Desarrollo Humano a través de instrumentos como la generación de ingresos, generación de capacidades y oportunidades de trabajo, generación de emprendimientos, promoción de la Economía Popular y Solidaria, el aseguramiento no contributivo, y el acceso a servicios sociales de desarrollo infantil, protección especial para personas con discapacidad, adultos mayores y jóvenes.

2.6 La inclusión económica en la inclusión social

Para Martínez et.al (2017) la experiencia de los programas de transferencias monetarias, han llevado a incorporar y enlazar otros programas y servicios sociales para proteger a las familias vulnerables en situación de pobreza, pretendiendo por ejemplo promover el desarrollo de capacidades para lograr una movilidad social fomentando la autonomía del hogar.

De acuerdo con Trivelli (2012), en los esfuerzos por lograr la inclusión social, la inclusión económica es vista como el mecanismo, para que la población en situación de pobreza aspire a tener autonomía, estabilidad y capacidades para aprovechar las oportunidades relacionado a producción y consumo, esto demanda procesos sostenidos y sostenibles de superación de las condiciones de pobreza para lo que se necesita varios insumos articulados como el acceso a activos, el desarrollo de habilidades blandas y capacidades técnicas, relaciones y un entorno de empoderamiento para no sólo lograr más y mejores ingresos sino mejoras en la calidad de vida y estabilidad.

Es a partir de la comprensión del pilar de la producción económica, en donde el enfoque de generar capacidades para el acceso al empleo y oportunidades se toma a la inclusión económica como uno de los derechos a tener una vida asociada como miembro de una comunidad, a tener acceso y participación en la actividad económica por encima de la situación de pobreza o subsistencia del individuo en un tiempo prolongado.

Trivelli (2012) refiere que la población en condiciones de pobreza se ha caracterizado por tener un limitado acceso a servicios, desde los catalogados públicos básicos: vivienda (agua, saneamiento, electricidad), salud, educación; a servicios como oportunidades de capacitación, formación, activos y medios físicos que les permitan incorporarse a la dinámica económica de su localidad, comunidad o región a través de un empleo adecuado, actividades de diversificación productiva o el desarrollo de emprendimientos que garanticen ingresos autónomos. La inclusión económica está asociada con el hecho de que los hogares accedan a oportunidades y logren generar estrategias sostenibles de generación de ingresos propios que les permitan salir de las condiciones de pobreza.

De acuerdo con Andy Westwood (2006) la inclusión económica está compuesta por varios indicadores: trabajo, ingresos, bienestar, empleo, actividad económica, seguridad financiera, además establece que dentro de la inclusión económica es importante que el individuo debe participar activamente en el trabajo; respaldado por el hogar y la familia entendiéndose como una participación activa y de empoderamiento.

Para Westwood en América Latina hay una tendencia global de apoyo a la inclusión económica de los más pobres, como una complementariedad con los programas de protección social articulados con los programas de transferencias monetarias. En algunos países de la región como Perú y Ecuador se han implementado programas de este tipo liderados por el sector público (gobierno central y locales) y por el sector privado como ONG y organismos de cooperación internacional.

De acuerdo con Subirats (2009) la inclusión es un proceso constructivo y colectivo que demanda la participación activa de la sociedad, y en donde el espacio de producción económica y de trabajo llega a establecerse como un pilar que sustenta la inclusión social, por lo que lograr la inclusión económica requiere el apoyo de todos los sectores sociales, del acceso a infraestructura, de la relación entre los sectores público y privado.

2.7 El microcrédito como instrumento de inclusión para la población en condiciones de pobreza

Siguiendo a Littlefield y Rosenberg (2011) tradicionalmente los servicios financieros para la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad han sido limitados, caracterizados por un nulo acceso y la falta de condiciones y criterios que permitan su viabilidad. Este contexto ha desencadenado que esta población excluida del sistema financiero tradicional busque otros mecanismos paralelos como métodos informales de financiamiento, que por lo general tienden a establecer costos financieros muy altos, condiciones y requisitos de “garantías” no apropiadas para lograr acceder a este tipo de servicios.

A diferencia de lo que cree la gente, los pobres necesitan y utilizan diversos servicios financieros, como depósitos y préstamos, por la misma razón que todo el mundo: para aprovechar una buena oportunidad, hacer reformas en la casa, enfrentar un gasto grande o solucionar una emergencia. Durante siglos, han recurrido a fuentes de financiamiento muy distintas. Aunque en su mayoría no tienen acceso a bancos ni otras instituciones financieras formales, en casi todos los países en desarrollo abundan prestamistas, cooperativas de ahorro y crédito y mutuales de seguros (Littlefield y Rosenberg 2011).

Para Pineda y Carvallo (2000) citados en Littlefield y Rosenberg (2011, 4), la visión tradicional de las microfinanzas es conceder microcréditos a microempresarios, con la finalidad que puedan expandir y desarrollar sus capacidades productivas como mecanismos para combatir la pobreza. Pero este microfinanciamiento tampoco es la solución mágica para que la pobreza y sobretodo extrema pobreza desaparezcan, pero si se evidencia que los pobres lo valoran enormemente.

Según datos publicados por la fundación de microfinanzas del Banco BBVA (2021), se estima que alrededor de 3.000 millones de adultos no están incluidos en el sistema financiero formal, estando excluidos alrededor del 80% de la población adulta mundial que se encontraba en situación de pobreza o de vulnerabilidad. Las mujeres son las principales perjudicadas por la falta de acceso a los servicios financieros, solo un 30% de ellas en países en desarrollo tienen cuentas bancarias, en comparación con el 42% de los hombres. La brecha es aún mayor en los segmentos de pobreza. Las mujeres que viven en situación de pobreza tienen un 30% menos de posibilidades que los hombres de acceder a ellas.

Una de las experiencias más conocidas a nivel mundial en la que se evidencia resultados positivos de las microfinanzas es la del Banco Grameen de Bangladesh, fundado por el profesor Muhammad Yunus en 1983, quien implementó un sistema que facilite a las familias en situación de pobreza el acceso a microcréditos sin garantías, cuyo destino era el pago de sus deudas contraídas a prestamistas informales para luego montar sus propios negocios. El profesor Yunus cuestiona el sistema bancario tradicional que se basa en el principio de que cuanto más se tiene más se puede conseguir; desarrollando una alternativa con objetivos que distan de la concepción tradicional bancaria y financiera, para él lo que debía hacerse es lo contrario; “lo que hacemos nosotros es el revés de este principio. Decimos que cuanto menos se tiene, mayor prioridad le damos; se trata del principio contrario” (Muhammad Yunus 2002). La metodología aplicada por el Banco Grameen consiste en asociar un grupo de mujeres, eligiendo proyectos de inversión que cumplan con componentes de solidaridad y sustentabilidad económica. Otro aspecto a destacar del modelo es que se basa en la confianza y la no exigencia de garantías e instrumentos legales.

No se puede utilizar la metodología que sirve a los ricos para servir a los pobres, porque no funciona. Para hacerlo se necesita una metodología diferente. Nuestra metodología es una de las posibilidades. Puede haber otras metodologías por allí, pero se necesita una metodología diferente para poder llegar a la persona más pobre y todavía mantener relaciones con él sin reservas (Yunus 2002).

En el caso de América Latina y el Caribe, Pineda y Carvallo (2010) indican que se trata de una de las regiones con menor nivel de acceso a servicios financieros tradicionales en el mundo en desarrollo, en el cual los sectores más vulnerables de la sociedad (población en situación de pobreza y extrema pobreza) son totalmente excluidos de los sistemas financieros tradicionales.

El mercado de las microfinanzas se caracteriza por la heterogeneidad de quienes lo conforman. La misión, visión, estructura, productos ofrecidos, condiciones financieras (tasas, plazos y comisiones) y los requisitos para obtener un microcrédito cambian dependiendo del promotor en cuestión. Por otro lado, las necesidades de los clientes no son siempre las mismas, pudiéndose distinguir las de grupos rurales, que están geográfica y culturalmente alejados de los sistemas financieros tradicionales, las de sectores urbanos concentrados en cinturones de pobreza, y las necesidades existentes en grupos de mujeres emprendedoras, entre otras (Pineda y Carvallo 2010, 6).

En los esfuerzos por lograr la inclusión financiera de la población en situación de pobreza, Pérez y Titelman (2018) establecen que ésta debe contener tres elementos: acceso, uso y calidad. El acceso, entendido como la facilidad y posibilidad viable de que los individuos puedan usar sin restricciones los servicios y productos de las instituciones financieras formales; el uso, referido a la utilización efectiva, permanente y frecuente; y la calidad, vista desde las características de la oferta del producto/servicio como la efectividad y adaptabilidad del producto a las necesidades del grupo beneficiario.

Para Mideros et. al (2008) en el caso ecuatoriano las iniciativas de microfinanzas han dejado de ser una actividad exclusiva de las ONG, que regularmente trabajan con aportes de donantes o agencias de cooperación, o de cooperativas rurales conformadas por pequeños productores agrícolas. Al día de hoy ha logrado convertirse en un sector muy dinámico en el que participan diversos actores, incluso sectores financieros tradicionales vinculados a la banca común; dado que el acceso a crédito es considerado una herramienta de inclusión económica, porque permite el autoempleo y el desarrollo de actividades productivas.

De acuerdo con datos oficiales del Banco Central del Ecuador, las barreras para la inclusión financiera afectan con mayor intensidad a las mujeres; al sector rural; a las etnias, como la indígena o la montubia; y a los migrantes. Así, por ejemplo, solo el 43% de las mujeres tienen una cuenta en el sistema financiero, frente al 60% de los hombres; el 8% de las mujeres han obtenido un préstamo del sistema financiero, frente a un 16% de los hombres. Las mismas disparidades se observan en la población indígena, donde solo un 38% tiene acceso a cuentas bancarias, versus el 69% de los mestizos. También se aprecia una disparidad en cuanto a la infraestructura del sistema financiero disponible en las localidades habitadas de manera mayoritaria por población perteneciente a un pueblo o nacionalidad. En las parroquias con mayor proporción de población étnica (más de 60% del total), se observa una menor presencia del sistema financiero (alrededor de 15 puntos porcentuales), que en las parroquias con menor

proporción de población perteneciente a nacionalidades y pueblos (población étnica inferior al 30% del total).

2.8 La política pública de inclusión económica: Instrumentos

En el Ecuador la Agenda Social 2007 - 2010 es donde se pone de manifiesto la Política Nacional de Inclusión Económica y Social, a través de la ejecución de programas específicos como la de conectar la producción de bienes y servicios de la población en situación de pobreza y sean incorporados como proveedores del Estado a través de la contratación pública como una alternativa integral para la reducción de la pobreza, la exclusión y la inequidad.

En el país, en 2001 se implementó el Crédito Productivo Solidario dirigido a la población beneficiaria del programa de transferencias monetarias (Bono Solidario), este programa tuvo inconvenientes en su implementación, por cuanto los hogares en condición de pobreza no pueden cumplir con las condiciones que este programa exige: garantías y tasas de interés elevadas. (Martínez et.al 2017, 18).

La norma técnica de inclusión económica y movilidad social del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES 2019) determina que esta cartera de Estado es la entidad rectora en inclusión y movilidad social para personas y grupos de atención prioritaria en situación de exclusión y pobreza, por lo que establece como política pública prioritaria la prestación de los servicios de inclusión económica, dirigidos a promover la generación de capacidades y oportunidades productivas, que impulsen la autonomía y movilidad social ascendente de esta población.

Lo que sigue a continuación es una descripción e identificación de los instrumentos de política pública de inclusión económica, para lo que fue necesario recurrir a fuentes primarias de información que provienen de registros legislativos, combinadas con base de datos del gobierno, documentos y a través de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios.

Los instrumentos de políticas públicas se los comprende como los dispositivos técnicos y sociales, entendidos como la caja de herramientas que el Estado utiliza para operar una política pública. Por ello la importancia de identificarlos porque ayudan a evidenciar cómo fue su selección y si se presentó limitantes o trabas para su implementación (Fontaine 2015, 82).

En la política pública de inclusión económica se identifica como instrumentos:

- a) La promoción para la generación de emprendimientos
 - b) Mecanismos de financiamiento para actividades productivas (crédito de desarrollo humano)
 - c) La cualificación y tecnificación para la empleabilidad
 - d) La promoción de la vinculación laboral
- *Promoción para la generación de emprendimientos*

A partir del año 2013 en el marco de la nueva estructura orgánica del Ministerio de Inclusión Económica y Social, se designa a un equipo técnico de la subsecretaría de inclusión económica y movilidad social para que diseñen una nueva estrategia de intervención con la población objetivo. El equipo responsable del diseño fue multidisciplinario, conformado por funcionarios que tenían experiencia en el desarrollo de programas para emprendedores desde la academia e instituciones público-privadas. (MIES 2013a).

La estructura del proceso para la generación de emprendimientos, comprendía que los usuarios del *bono de desarrollo humano* participen de charlas motivacionales con temáticas sobre motivación al emprendimiento y generación de ideas de negocio.

- *Mecanismos de financiamiento para actividades productivas: Crédito de desarrollo humano*

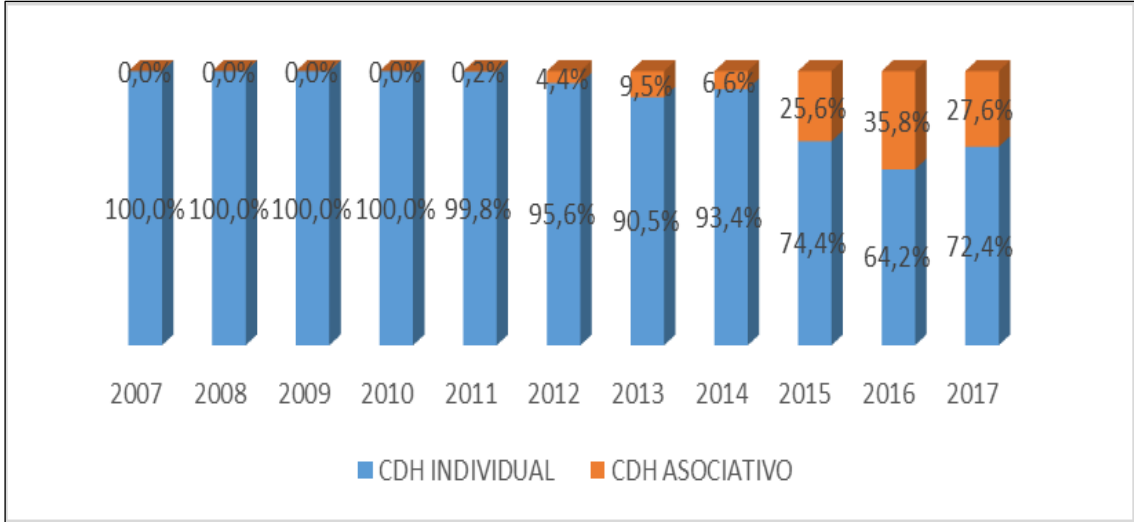
El *crédito de desarrollo humano* al ser parte de la política de inclusión económica, fue creado con la concepción de proporcionar a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad receptoras del bono de desarrollo humano -BDH- y de pensiones de adulto mayor y de personas con discapacidad, el acceso a productos financieros que fortalecen la promoción de su autonomía económica y mejora de su calidad de vida, a través del asesoramiento y acompañamiento técnico y vinculación a otros servicios sociales existentes. (MIES 2019).

El *crédito de desarrollo humano* (CDH), consiste en un adelanto del bono de desarrollo humano, por el cual el beneficiario no debe reembolsar el monto entregado como capital, tampoco existe una tasa de interés, es decir, el crédito de desarrollo humano viene a ser en realidad un capital semilla para la población en situación de pobreza beneficiaria de los programas de transferencias monetarias.

Funciona en dos modalidades: 1) *Crédito de Desarrollo Humano Individual*: destinado a financiar actividades dedicadas a la producción, comercio o servicios. Se concede un monto de USD 600 dólares; y el beneficiario a través de la correspondiente solicitud demanda el servicio al Estado. 2) *Crédito de Desarrollo Humano Asociativo*: se concede de forma grupal e involucra a una organización de hecho o derecho quien debe presentar un perfil de proyecto para la puesta en marcha de una actividad productiva. A decir de los reportes del Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES- (2018), este proceso inicia con la participación de la población en actividades de sensibilización hacia la asociatividad entre beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, luego el grupo de beneficiarios debe formar parte de 5 sesiones de capacitación y formación para elaborar y poner en marcha el negocio. Una vez aprobado el proceso formativo cada uno de los integrantes del grupo asociativo postulante recibe un monto es de USD 1.200 dólares como capital semilla. Un aspecto importante a destacar dentro de la operatividad del *crédito de desarrollo humano*, es que la población beneficiaria deja de recibir su transferencia monetaria condicionada en el momento que accede al CDH.

Al revisar la data de composición del Crédito de Desarrollo Humano (MIES 2017, 12) por modalidad: se encuentra que el CDH asociativo empieza a tener incidencia desde el año 2011, llegando a tener un crecimiento en los años subsiguientes el mismo que para el año 2017 ha significado un 27.6%; por otro lado la modalidad individual concentra la mayor demanda significando un 72.4% en el año 2017. (Ver figura 2.3).

Figura 2.3. Modalidad del crédito de desarrollo humano: individual vs. asociativo



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2017).

2.8.1 Nodalidad, autoridad, tesoro y organización

El modelo metodológico bajo el marco explicativo de diseño de políticas a través de sus instrumentos se fundamenta a partir de la tipología N.A.T.O. (*Nodality, Authority, Treasure, Organization*) elaborada por Hood, y que en lo posterior fue modificado por Howlett al haber implementado una dimensión procedimental a más de la dimensión sustantiva planteada originalmente. Esto permitirá identificar los instrumentos de la política de inclusión económica (ver tabla 2.5).

Tabla 2.5. Fuentes de información por tipo de instrumento

	Sustantivos	Procedimentales
Nodality	<ul style="list-style-type: none"> • Planes nacionales de desarrollo (2007-2017) • Presupuesto público - gasto en publicidad para el programa gubernamental; • Dependencias y/o unidades de planificación y de priorización (Setep, Senplades, Mies, Dirección de Planificación) • Informes anuales de las Unidades que dan valor agregado al área de política (Viceministerio y subsecretaría de Inclusión Económica) • Dependencias financieras • Informes de gestión y logros, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información de las bases de datos oficiales. • Informes anuales de las medidas adoptadas
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> • Registros donde constan lo legislativo y regulaciones por palabras clave del área de política y de la agencia del gobierno. • También en las bases de datos centrales de las dependencias del Mies, leyes, reglamentos, acuerdos ministeriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales de los consejos sectoriales. • Entrevistas con funcionarios y exfuncionarios del gobierno
Tesoro	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto general del Estado, POA y demás cuentas públicas • Informes anuales de las instituciones de gobierno como de sus respectivas dependencias • Unidades financieras • Informes de gestión y logros 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de programas anuales de subvenciones.
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de procesos y metodologías, herramientas de la función pública; • Organigramas institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de las dependencias con respecto a la operacionalización de los manuales, metodologías, herramientas de la función pública

		<ul style="list-style-type: none"> ● Personal involucrado en las dependencias territoriales ● Organigramas institucionales
--	--	--

Fuente: Howlett Michael, Jonathan Kim, y Paul Weaver (2006)

2.8.2 Instrumentos de nodalidad

- *Plan nacional de desarrollo 2007-2010*

El plan nacional de desarrollo (PND) es uno de los principales instrumentos de planificación a partir del año 2007, con un enfoque basado en la crítica al modelo vigente, se pretendía plantear una nueva visión de desarrollo hacia el “*Buen Vivir*”, entendido como la “ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido” (Senplades 2007, 6). Esto justificaba la visión del gobierno para que el Estado recupere las capacidades de gestión, planificación y regulación.

En el plan nacional de desarrollo uno de los objetivos que guía las acciones de inclusión social y económica se refería a “auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial”, teniendo como fundamento el proceso de ampliar las capacidades y libertades humanas, para combatir los fenómenos de la pobreza, desigualdad y la exclusión social, ya que éstas para el gobierno de entonces son las causas que impiden el acceso de la población a un conjunto de bienes y servicios para su plena realización como seres humanos. (Senplades 2007, 81).

- *Plan nacional de desarrollo 2009-2013*

Con la aprobación de la nueva Constitución mediante referéndum en 2008 y las elecciones presidenciales (2009-2013) el gobierno requería de un nuevo instrumento de planificación, el Plan Nacional de Desarrollo titulado del “*Buen Vivir*” determinaba que el objetivo de las políticas públicas del Estado central debiese modificar los esquemas de acumulación, distribución y redistribución para reducir las inequidades (Senplades PNBV 2009, 93-95).

En este plan de desarrollo ya se abordaban políticas sociales como las de promoción de la inclusión social y económica; también la democratización de los medios de producción y el fomento de la asociatividad para crear nuevos empleos (Senplades PNBV 2009, 146-147-277) (figura 2.4). Éstas servirían para orientar el rol del Estado con la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Figura 2.4. Políticas del PNBV 2009 que orientan la política de inclusión económica

Políticas	Lineamientos
<p>Pol. 1.3 Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.</p>	<p>Ampliar la cobertura de servicios públicos y programas de inclusión social y económica, que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y aseguren la generación de una renta suficiente, con énfasis en pueblos y nacionalidades, poblaciones rurales, urbano marginales y en la franja fronteriza. Fortalecer el sector financiero público y popular y solidario para el desarrollo de actividades productivas y para satisfacer las necesidades de la población. Desarrollar incentivos a la organización social y comunitaria para la conformación de unidades económicas solidarias y autosustentables que generen trabajo y empleo, con especial atención a las organizaciones de mujeres rurales y urbanas marginales.</p>
<p>Pol. 1.4 Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.</p>	<p>Generar mecanismos de apoyo financiero y no-financiero que promuevan el ahorro y faciliten el acceso al capital productivo, creando líneas especiales y oportunidades de financiamiento para mujeres del área urbana y rural, para pequeñas y medianas productoras y productores, así como para iniciativas asociativas.</p>
<p>Pol. 6.3 Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos.</p>	<p>Apoyar las iniciativas de producción y de servicios de carácter asociativo y comunitario con mecanismos específicos de acceso al crédito y a otros factores productivos, compras y contratación pública con ‘condicionalidades positivas’ para promover la asociatividad.</p>

Fuente: Senplades. Plan Nacional Del Buen Vivir (2009-2013)

- *Plan nacional del “Buen Vivir” 2013-2017*

Para el inicio de un nuevo periodo de gobierno 2013-2017, el Plan Nacional de Desarrollo mostraba continuar con la planificación del periodo 2009-2013, pero además incorporaba con fuerza la implementación de acciones para la erradicación progresiva de la pobreza, por medio de políticas intersectoriales que complementen la generación de capacidades y oportunidades con la garantía de derechos y la inclusión económica.

La pobreza era entendida por el Estado desde una concepción de “condición de carencias, exclusión, desigualdad y violencia” (Senplades PNBV 2013, 112-113); y apostaba por una comprensión con base en lo multidimensional y dejar de lado las definiciones clásicas de

pobreza, medidas por el ingreso, el consumo y/o la satisfacción de necesidades mínimas (figura 2.5).

Figura 2.5. Políticas del PNBV 2013 que orientan la política de inclusión económica

Políticas	Lineamientos
<p>Pol. 2.1: Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.</p>	<p>Generar mecanismos de articulación entre los instrumentos de inclusión, promoción y seguridad social y las políticas económicas, a fin de fomentar y facilitar la superación de la pobreza y sostener procesos de movilidad social ascendentes.</p> <p>Desarrollar e implementar una estrategia intersectorial para la erradicación de la pobreza y el cierre de brechas de desigualdad, con énfasis en la garantía de derechos, en la equidad de género, intergeneracional e intercultural, el acceso a activos y medios de</p>
<p>Pol. 9.1. Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente</p>	<p>Democratizar el acceso al crédito, financiamiento, seguros, activos productivos, bienes de capital e infraestructura productiva, entre otros, para fomentar el desarrollo y sostenibilidad de las actividades económicas de carácter asociativo y comunitario y su vinculación a cadenas productivas y mercados.</p> <p>Establecer programas específicos de capacitación para fortalecer la inclusión de grupos históricamente excluidos del mercado laboral y en condiciones de trabajo digno.</p>

Fuente: Senplades. Plan Nacional Del Buen Vivir (2013-2017)

- *Agendas sociales 2007-2017*

Las *agendas sociales* constituyen un nivel intermedio de planificación entre los planes de desarrollo y las políticas sectoriales de cada ministerio. Desde el 2007 se propusieron cuatro agendas sectoriales de lo social. La agenda social propuesta en 2007 configura la política nacional de inclusión económica y social desde un enfoque de inclusión de los pequeños productores a ser proveedores en el sistema de contratación pública; es decir el Estado como demandante de bienes y servicios puede tener la capacidad de promover la generación de trabajo para las personas en situación de pobreza desde procesos productivos (MCDS, 2015).

En el 2009 se construye la *agenda social 2009-2011* que se basó en cuatro ejes: protección social frente a contingencias; generación de capacidades y oportunidades; construcción del hábitat e infraestructura social; e inclusión económica y social. En esta agenda se da espacio a una serie de acciones, políticas, programas y proyectos que trataron de aportar a una política

social más integral, universal, incluyente y promoviendo el desarrollo de capacidades (MCDS 2015, 8).

Para el periodo 2012-2013, la agenda del sector social pretendía profundizar las políticas sociales buscando la excelencia en la calidad de los servicios, mientras que para el periodo 2013-2017 “la agenda social busca ser la principal herramienta para la generación de oportunidades, el desarrollo pleno de capacidades y el acceso a bienes superiores de toda la población” (MCDS 2015). La agenda se organizaba en cuatro ejes: Red, acceso y territorio; calidad de los servicios; prevención y promoción; y, ocio, plenitud y disfrute.

- *Estrategia nacional de erradicación de la pobreza 2014*

La *estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza* (ENIEP) liderada por la Secretaría Técnica del mismo nombre (SETEP) fue aprobada por el Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza el 28 de febrero del 2014, instancia en la que participaban las máximas autoridades de las carteras de Estado: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; en ella se concebía a la pobreza como “un fenómeno multidimensional, que expresa una diversidad agregada de falta de oportunidades anomalías, carencias, discriminaciones, violencias inaceptables, patrones culturales excluyentes e injustas privaciones de derechos que bloquean el despliegue del Buen Vivir” (ENIEP 2014, 13).

En esta estrategia se planteaba que la “emancipación de los pobres requiere que la economía y sus diversas dinámicas posibiliten la reproducción de la vida en dignidad” (ENIEP 2014, 11) y se configura a la justicia económica como el eje articulador de la estrategia y como respuesta a la pobreza entendida como un problema político que se reproduce por la fuerza de acciones injustas y no por falta de recursos. La idea de erradicar la pobreza en la estrategia intuía atacar la exclusión, la violencia y la discriminación con protagonismo de la ciudadanía:

No podemos enfrentar la pobreza sin voluntad política y esta se expresa cuando devolvemos la estrategia a la ciudadanía (...) este cambio en las relaciones de poder se expresa en un mayor protagonismo de la ciudadanía. La construcción del poder popular permite que la ciudadanía

nos recuerde cuáles son las prioridades y cuál es el camino que debemos avanzar (Muñoz 2014)³.

La estrategia también apuntaba al rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), sector privado y ciudadanía en su conjunto asumiendo una corresponsabilidad para alcanzar los objetivos.

2.8.3 Instrumentos de autoridad

En la implementación de la política de inclusión económica se encuentran como instrumentos de autoridad a la constitución, los acuerdos ministeriales y decretos ejecutivos que han establecido las regulaciones y normativas para su operación. En esta sección se describe brevemente su contenido:

- *Constitución del Ecuador 2008*

Es la actual *carta política* del país que centra el rol del Estado en la economía y en la garantía de los derechos constitucionales. También destaca la planificación económica y social mediante el funcionamiento de distintos niveles de gobierno centralizado, desconcentrado y descentralizado. La Constitución establece como mandato la formulación de un plan nacional de desarrollo vinculado al presupuesto del Estado.

En los artículos 3, 33 y 35 se expresan los deberes primordiales del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Constitución del Ecuador Art. 3. Literal 5).

- *Decreto ejecutivo No. 1392 de 29 de marzo del 2001*, publicado en el Registro Oficial No. 299 de 4 de abril del 2001. Se crea el Programa Crédito Productivo Solidario, con el objeto de mejorar los niveles de vida y de ingresos de los beneficiarios del Bono Solidario, por medio del acceso al crédito, capacitación y asistencia integral especializados.
- *Decreto ejecutivo No. 2365 de 21 de febrero del 2002*, publicado en el Registro Oficial No. 525 de 1 de marzo del 2002 Art.1.- Se sustituye el Art. 1 del Decreto Ejecutivo No. 1392, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 299 de 4 de

³ Consultado en la página web de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador–Senplades-, el 15 de Junio de 2019: <https://www.planificacion.gob.ec/el-ecuador-ya-cuenta-con-una-estrategia-para-erradicar-la-pobreza/>

abril del 2001, por el siguiente: Art. 1.- Créase el Programa Crédito Productivo Solidario, con el objeto de mejorar los niveles de vida y de ingresos de los beneficiarios del Bono Solidario y en general de la población bajo línea de pobreza, por medio del acceso al crédito, capacitación y asistencia integral especializada.

- *Decreto ejecutivo No. 1838 del 20 de julio de 2009*, publicado en el Registro Oficial No. 650 de 6 de agosto del 2009, el Presidente Constitucional de la República delega al Programa de Protección Social la administración de los siguientes sub programas: bono de desarrollo humano; pensión para adultos mayores; pensión para personas con discapacidad; crédito productivo solidario; red de protección solidaria, programa de protección social y otros que el Ministerio de Inclusión Económica y Social le delegue. También se incrementa el valor de la transferencia monetaria tanto para el bono de desarrollo humano como para la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad; y, autoriza al Ministerio de Inclusión Económica y Social y al Programa de Protección Social (PPS) emitir la normativa que sea necesaria para el funcionamiento de los subprogramas.
- *Acuerdo ministerial 142 del 11 de noviembre de 2009*, estableció la entrega de hasta \$840 dólares, y la suspensión del pago de bonos y pensiones de comprobarse que el crédito fue utilizado para actividades distintas a las detalladas en la solicitud de crédito.
- *Acuerdo ministerial 182*, publicado en el Registro Oficial 911 de 13 de marzo de 2013 en el cual la Ministra de Inclusión Económica y Social dispone que el Subprograma Crédito Productivo Solidario otorgue créditos de hasta 24 veces el monto de la transferencia monetaria condicionada y no condicionada a las personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y pensión para Personas con Discapacidad.
- *Acuerdo ministerial 038 e instructivo del 21 de agosto del 2017*, se dispone que el subprograma *crédito productivo solidario*, en la línea de crédito de desarrollo humano, pase a llamarse programa de *crédito de desarrollo humano*. El *instructivo* para la entrega del crédito de desarrollo humano establece condiciones específicas para los beneficiarios como: la elaboración de un perfil de proyecto, aprobar el proceso de capacitación y formación.

- *Norma técnica de inclusión económica y movilidad social*, establece la planificación, organización, implementación y evaluación de los procedimientos para el fortalecimiento de capacidades para los beneficiarios del bono de desarrollo humano, adultos mayores y personas con discapacidad beneficiarios de las pensiones, población vulnerable, usuarios y/o beneficiarios de los servicios del Ministerio de Inclusión Económica y Social y los emprendimientos generados a través del *crédito de desarrollo humano*, mediante módulos de formación aptitudinal, técnica y con enfoque de género para mejorar las prácticas socio-productivas.

2.8.4 Instrumentos de tesoro

La política de inclusión económica para la población en situación de pobreza se vincula directamente con el programa del Bono de Desarrollo Humano del Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES-, por lo que es el Estado Ecuatoriano quien asigna los recursos económicos para su operación y funcionamiento.

De acuerdo con la información del Ministerio de Inclusión Económica y Social, durante el periodo 2007–2017, el Crédito de Desarrollo Humano ha entregado USD 995 millones, atendiendo a 1.6 millones de beneficiarios del programa de transferencia monetaria Bono de Desarrollo Humano y Pensiones (Adulto Mayor y Discapacidades). En la tabla 2.6 se puede evidenciar que a través del tiempo se ha incrementado la cobertura y el monto de los recursos económicos.

Tabla 2.6. Histórico del crédito de desarrollo humano por modalidad

Años	Individual			Asociativo			Totales	
	No. Beneficiarios	Monto Desembolsado	%	No. Beneficiarios	Monto Desembolsado	%	No. Beneficiarios	Monto Desembolsado
2007	58.422	\$19.906.640	100%			0%	58.422	\$19.906.640
2008	82.793	\$28.092.032	100%			0%	82.793	\$28.092.032
2009	118.069	\$43.945.914	100%			0%	118.069	\$43.945.914
2010	461.625	\$360.113.318	100%			0%	461.625	\$360.113.318
2011	83.985	\$35.437.176	100%	139	\$110.761	0%	84.124	\$35.547.936
2012	210.502	\$84.384.624	96%	9.793	\$7.712.318	4%	220.295	\$92.096.942
2013	174.784	\$101.658.896	91%	18.342	\$20.793.264	9%	193.126	\$122.452.161
2014	118.540	\$68.866.998	93%	8.333	\$9.449.539	7%	126.873	\$78.316.537
2015	87.496	\$50.831.676	74%	30.108	\$34.142.171	26%	117.604	\$84.973.847
2016	73.078	\$41.147.083	64%	40.794	\$44.417.186	36%	113.872	\$85.564.269
2017	44.438	\$24.658.750	70%	18.785	\$20.283.925	30%	63.223	\$44.942.675
Total	1.513.732	\$859.043.108		126.294	\$136.909.164		1.640.026	\$995.952.272

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2017)

En la tabla 2.7 se muestra las provincias con mayor concentración de beneficiarios del crédito de desarrollo humano: la provincia de Guayas con el 26% de las colocaciones, seguida de las provincias de Manabí y Los Ríos, con el 14% y 10% respectivamente. Una de las razones por las que existe mayor demanda se debe a que las mismas concentran la mayor cantidad de población beneficiaria del bono de desarrollo humano (BDH).

Tabla 2.7. Colocación de crédito de desarrollo humano por provincias

Provincia	CDH Individual		CDH Asociativo		Totales		%
	No. Usuarios	Monto Desembolsado	No. Usuarios	Monto Desembolsado	No. Usuarios	Monto Desembolsado	
Guayas	408.185	233.425.339	20.562	22.356.338	428.747	255.781.677	26%
Manabí	203.928	116.524.290	18.108	19.411.962	222.036	135.936.252	14%
Los Ríos	153.785	87.219.376	6.597	7.136.417	160.382	94.355.793	10%
Esmeraldas	79.476	46.525.123	5.526	6.068.510	85.002	52.593.633	5%
Pichincha	75.760	42.617.016	3.387	3.762.889	79.147	46.379.905	5%
Chimborazo	62.094	34.611.492	8.564	9.083.409	70.658	43.694.901	4%
El Oro	53.181	29.066.798	2.753	3.016.330	55.934	32.083.128	3%
Loja	50.579	28.282.536	5.119	5.608.123	55.698	33.890.659	3%
Cotopaxi	49.626	28.810.886	5.589	5.922.716	55.215	34.733.602	3%
Imbabura	46.077	22.781.377	4.723	5.084.170	50.800	27.865.547	3%
Tungurahua	36.704	19.639.309	4.872	5.261.813	41.576	24.901.121	3%
Santo Domingo	37.181	21.436.203	2.989	3.308.111	40.170	24.744.314	2%
Bolívar	32.792	19.073.114	5.259	5.806.954	38.051	24.880.067	2%
Sucumbíos	31.364	18.534.007	3.824	4.036.296	35.188	22.570.303	2%
Morona Santiago	30.826	17.832.730	2.358	2.578.589	33.184	20.411.319	2%
Orellana	24.705	14.563.925	3.971	4.400.356	28.676	18.964.280	2%
Azuay	24.389	14.139.982	4.261	4.598.841	28.650	18.738.823	2%
Santa Elena	23.469	13.018.824	3.326	3.629.659	26.795	16.648.483	2%
Napo	21.698	12.782.707	4.994	5.531.462	26.692	18.314.169	2%
Cañar	19.535	11.406.812	2.293	2.435.775	21.828	13.842.586	1%
Carchi	18.626	10.101.178	1.654	1.824.566	20.280	11.925.744	1%
Zamora Chinchipe	14.895	8.530.008	3.091	3.310.574	17.986	11.840.582	1%
Pastaza	14.392	7.898.756	2.454	2.713.385	16.846	10.612.141	1%
Galápagos	465	221.320	20	21.922	485	243.242	0%
Total general	1.513.732	859.043.108	126.294	136.909.164	1.640.026	995.952.272	100%

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2017)

2.8.5 Instrumentos de organización

El nuevo marco institucional del Estado iniciado en el 2007, llevó a una redefinición de la estructura del Ejecutivo que implicó la creación de instituciones de planificación como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); de coordinación estratégica como el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y en el ámbito de la política motivo de este estudio, una reestructuración del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), instancia rectora para la definición de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos para la inclusión económica y social de la población en condiciones de pobreza, extrema pobreza y grupos prioritarios.

Con la aprobación de la Constitución de 2008 y la creación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social se abrió un periodo de transición (2008-2012) hacia la institucionalización de la prestación de servicios sociales. En este marco el Crédito Productivo Solidario -hasta el año 2012- estuvo a cargo del Programa de Protección Social (PPS). Durante este periodo, por medio del Decreto N° 1356, el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el Programa de Protección Social (PPS) fueron reasignados al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES 2013).

En esta nueva estructura del Ministerio se crearon dos viceministerios: el primero denominado *viceministerio de inclusión social y ciclo de vida* para los servicios de: desarrollo infantil, juventud, adulto mayor, protección especial y los programas de discapacidad de la Vicepresidencia. Y el segundo *viceministerio de inclusión económica y movilidad social* que absorbe al Programa de Protección Social y la atención de las pensiones para adultos mayores y personas con discapacidades, así como el crédito de desarrollo humano (MIES 2016).

Para el 2013 y 2014, la estructura de la *subsecretaría de inclusión económica y movilidad social* lo conformaban tres direcciones nacionales (ver tabla 2.8): la dirección nacional de corresponsabilidad, la dirección nacional de diálogo y acompañamiento social, y la dirección nacional de inclusión económica y promoción del trabajo.

Tabla 2.8. Dependencias del MIES en la política de inclusión económica 2013

<p>Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social</p>	<p>Formular y coordinar la implementación de políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y servicios dirigidos a promover la generación de capacidades y oportunidades productivas, para la inclusión económica y la movilidad social ascendente de los/as usuarios/as del bono de desarrollo humano y pensiones, vinculándolas en la estrategia del viceministerio de inclusión social, ciclo de vida y familia.</p>
<p>Dirección de Corresponsabilidad</p>	<p>Supervisar y liderar el cumplimiento de las políticas públicas de corresponsabilidad a través de la promoción de deberes y derechos del Estado, la comunidad y la familia, para el fortalecimiento de las capacidades humanas e inclusión económica y movilidad social de los/as usuarios/as del bono de desarrollo humano y pensiones.</p>
<p>Dirección de Diálogo y Acompañamiento Social</p>	<p>Supervisar y liderar la ejecución de políticas públicas de articulación, diálogo y acompañamiento social para la salida sostenida de la pobreza de los/as usuarios/as del bono de desarrollo humano y pensiones.</p>
<p>Dirección de Inclusión Económica y Promoción del Trabajo</p>	<p>Formular estrategias a nivel central y desconcentrado que impulsen el desarrollo de actividades económicas familiares de los/as jefes/as de hogar, usuarios/as del bono de desarrollo humano y pensiones, que les garantice ingresos autónomos a través del empleo y la generación de oportunidades de trabajo justo, como medio efectivo para la salida de la pobreza.</p>

Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos del MIES (2013)

Desde el segundo semestre del 2014 inició un nuevo proceso de transferencia de competencias en esta ocasión las del proyecto Joaquín Gallegos Lara de la Secretaría Técnica de Discapacidades; y la incorporación de la nueva Subsecretaría de Familia en la que se reubica a la Dirección de Corresponsabilidad. En cuanto a la Subsecretaría de Inclusión Económica significó establecer reformas al estatuto del 2013, de esta manera el nuevo Estatuto fijó una reconfiguración de la Subsecretaría de Inclusión Económica creando dos procesos (ver tabla 2.9).

Tabla 2.9. Dependencias del MIES en la política de inclusión económica 2015

<p>Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social</p>	<p>Formular y coordinar la implementación de políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y servicios dirigidos a promover la generación de capacidades y oportunidades productivas, para la inclusión económica y la movilidad social ascendente de los/as usuarios/as del bono de desarrollo humano y pensiones, vinculándolas en la estrategia del Viceministerio de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia.</p>
<p>Gestión de Emprendimientos y Promoción del Trabajo</p>	<p>Planificar, coordinar y gestionar las políticas y estrategias a nivel central y desconcentrado a través de emprendimientos productivos y acceso al empleo, para impulsar el desarrollo de actividades económicas familiares de los/as jefes/as de hogar, usuarios/as del bono de desarrollo</p>

	humano y pensiones, grupos de atención prioritaria y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que les garantice ingresos autónomos, como medio efectivo para la salida de la pobreza.
Gestión de Diálogo y Generación de Oportunidades	Planificar, coordinar, gestionar, controlar y evaluar las políticas y estrategias a nivel central y desconcentrado que impulsen la generación de oportunidades para los emprendimientos o para empleabilidad de los grupos de atención prioritaria, personas en situación de pobreza y vulnerabilidad y actores de la economía popular y solidaria, promoviendo para ello articulaciones y sinergias con instituciones públicas y privadas

Fuente: Estatuto orgánico por procesos del MIES (2015)

Una vez reestructurado el MIES, el viceministerio de inclusión económica, a través de la *subsecretaría de inclusión económica y movilidad social*, ejecuta el proceso de generación de emprendimientos; en particular, la dirección de emprendimientos y promoción del trabajo y la dirección de diálogo y generación de oportunidades son las encargadas de la fase de implementación y sostenibilidad del *crédito de desarrollo humano*, con la aplicación de metodologías y herramientas diseñadas para el efecto.

En este proceso la banca pública -BanEcuador- es la entidad financiera que realiza las transferencias (pago) del crédito de desarrollo humano a la población. Es el encargado de tramitar la solicitud del crédito de desarrollo humano, calcular las tablas de amortización, firmar los convenios con los beneficiarios, y transferir los recursos. Esto se realiza a través de la red de agencias ubicadas en todas las provincias del país, específicamente en 148 cantones.

- *Las unidades de inclusión económica a nivel desconcentrado*

En la estrategia de implementación de la política de inclusión económica se configuran a nivel desconcentrado las Unidades de Inclusión Económica (UIE), creadas en las nueve zonas y cuarenta distritos del MIES (ver figura 2.6) (organizados administrativamente con base en el modelo de desconcentración del Estado) para implementar en el territorio los servicios de inclusión económica (Senplades 2014).

Figura 2.6. Estructura operativa de las Unidades de Inclusión Económica



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013)

El rol de las *unidades de inclusión económica* fundamentalmente comprendía la promoción y articulación con actores locales, de todos los procesos de capacitación y asistencia técnica orientados a consolidar los emprendimientos y/o generar empleo con la población en situación de pobreza. Ello demandaba una ejecución de acciones de articulación intersectorial e interinstitucional (público-privado) en territorio, para la operacionalización concertada de los servicios y oportunidades de inclusión económica. Otras acciones se relacionan con la promoción de oportunidades productivas, comercio y servicios existentes en el territorio para la inclusión económica de la población en pobreza y extrema pobreza, así como la implementación de políticas, planes, programas y proyectos que fomenten el emprendimiento y empleo de las familias usuarias del programa bono de desarrollo humano (ver tabla 2.10).

Tabla 2.10. Características administrativas de las unidades de inclusión económica

1	La unidad territorial es la encargada de la ejecución de actividades orientadas a la prestación de los servicios de inclusión económica, así como dar cumplimiento a las políticas, estrategias y lineamientos dictados por la Subsecretaría de Inclusión Económica.
2	Son de carácter desconcentrado pues su objetivo es dar respuesta a las necesidades de las poblaciones desde el territorio.
3	Llevar la microplanificación, coordinación, gestión y el control y seguimiento de la gestión de los servicios, de la ejecución de la política pública, de los programas y proyectos.
4	Son integradas por recurso humano especializado en áreas técnicas de economía, administración de empresas, contabilidad, marketing y agronomía.

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013).

Esta descripción de la *política pública de inclusión económica* y sus instrumentos como el *Crédito de Desarrollo Humano* (CDH) permiten evidenciar que, para el Estado Ecuatoriano en su afán de dar respuesta a las problemáticas sociales como la pobreza, centralizó su intervención con la adhesión de subprogramas al ya existente programa de transferencias monetarias (PTM), el *bono de desarrollo humano* (BDH). Se incrementó la cobertura de los servicios, a pesar de los procesos de depuración, -que implicó egresamientos de la población BDH- realizados con el supuesto objetivo de focalizar las intervenciones en la población objetivo. La política muestra un proceso de construcción con distintos cambios y ajustes en su modelo de gestión; con la visión del gobierno de devolver la capacidad rectora del Estado, la política se fue configurando en los procesos de reestructuración y rediseño organizacional del Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ministerio de Bienestar Social antes del 2007). Se pensaba la necesidad de dar un cambio de la visión asistencialista que tenían los programas sociales, hacia una mirada de promoción de capacidades y oportunidades.

Capítulo 3. La Falla de la Política Pública

3.1 La falla de la política pública de inclusión económica

El objetivo de esta investigación es determinar los factores que explican la falla en la implementación de la política de *inclusión económica* durante el periodo 2007-2017; con un análisis específico del programa del crédito de desarrollo humano (CDH) al ser un instrumento de esta política. Se pretende sustentar que esta falla, puede explicarse por problemas de coherencia, consistencia y congruencia entre los objetivos y medios de la política, o por un desajuste entre los elementos intencionales de la política y el contexto, o con actores que muestran problemas de coordinación durante la implementación.

A partir de los aportes de Michael Howlett (2009) quien plantea tres parámetros para que las políticas sean consideradas exitosas: 1) que los propósitos de las políticas, objetivos y metas (grupos objetivos) sean coherentes; 2) que las preferencias de la aplicación, herramientas de la política y la calibración de herramienta, también debe ser consistente; y, 3) que los propósitos de la política y preferencias de aplicación; los objetivos de la política y herramientas de la política; y los grupos objetivos de las políticas con los instrumentos de calibración, deben de ser congruentes y convergentes; es necesario identificar con claridad cuáles son los objetivos y los medios en la política de inclusión económica.

3.2 Objetivos de la política de inclusión económica

En la implementación de una política pública los gobiernos combinan instrumentos para cumplir con los objetivos de la política (Howlett y Ramesh 2003, 168), por tanto se realiza un análisis de la aplicación de los instrumentos siguiendo el modelo anidado de Howlett que permite determinar los objetivos de la política de inclusión económica en tres niveles: los fines más abstractos de la política, los objetivos operacionalizables y las metas específicas. El mismo modelo proporciona la pauta para establecer los medios de la política entendidos como las preferencias de implementación, las herramientas operacionalizables, las calibraciones y configuraciones específicas de las herramientas de la política (Howlett 2009).

En el caso ecuatoriano, desde el gobierno nacional (MIES 2013, 55) la política de inclusión económica fue entendida como una ruptura al modelo y régimen neoliberal que vivió el país, que planteaba un Estado mínimo en donde el mercado era el asignador de recursos, con una visión asistencialista y paternalista hacia los sectores vulnerables, de ahí que, entre 2007 y 2017, el discurso del gobierno giraba en torno a la recuperación del Estado lo que implicó un cambio de enfoque del Ministerio de Inclusión Económica y Social, desde la inclusión como

asistencia social hacia la inclusión y promoción entendidas como la combinación de prestaciones, servicios y oportunidades de acceso a mecanismos de impulso y de activación social y económica, dirigidos a la población en situación de pobreza y los grupos de atención prioritaria.

En la perspectiva de Carrera (2017) esto resultó en la creación de una nueva institucionalidad, resultado de la fusión del Ministerio de Bienestar Social con dos instituciones que se habían constituido principales ejecutores de la política, el Instituto de la Niñez y la Familia (que había sido creado en 2009 integrando la prestación antes privada, pública o mixta de servicios de cuidado y desarrollo infantil); y el Programa de Protección Social (PPS), encargado fundamentalmente de administrar la entrega de las transferencias monetarias no contributivas. Además, se inicia un vínculo programático con el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, con la finalidad de consolidar institucionalmente el nuevo giro de la política hacia salida de pobreza.

Desde el MIES se planteó el proceso como una tarea fundamental de conexión y acompañamiento a las familias para su vinculación y acceso a los servicios básicos para cubrir sus necesidades específicas por medio de estrategias de promoción, generación de capacidades y acceso a servicios de calidad, se habilita a la población para la generación autónoma, permanente y sostenible de medios de vida a través de procesos de acceso a activos de producción, financiamiento y conocimientos (ver tabla 3.11). Como pilares fundamentales de estos procesos se definieron a la habilitación laboral, mecanismos alternativos de intercambio, la equidad en el acceso a los medios de producción, la asociatividad y el trabajo en red (MIES 2013, 55).

Tabla 3.11. Objetivos de la política de inclusión económica

	Nivel Macro	Nivel Meso	Nivel Micro
	Fines Abstractos	Objetivos Operacionalizables	Metas específicas
Objetivos de la Política Pública de Inclusión Económica	<ul style="list-style-type: none"> Promover la Inclusión Económica de la Población, que garantice las oportunidades de acceso a trabajo, ingreso y activos. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar las capacidades de la población, la generación de oportunidades para acceder a servicios de inclusión y movilidad social. Promover el acceso de las personas en situación de pobreza a un trabajo estable a través de micro emprendimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar en 500.000 créditos para beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.

Fuente: MIES 2007 al 2017, adaptado de Howlett (2009)

3.3 Medios de la política de inclusión económica

Siguiendo la matriz anidada de Howlett (2009), en las políticas públicas al igual que se configuran objetivos también se establecen los *medios*, que sirven para alcanzar los objetivos para los que se implementa una política pública. En el *nivel macro* la nueva mirada del Estado central desde el 2007 promulgaba entender la política de inclusión como la combinación de prestaciones, servicios y oportunidades y como mecanismos de impulso y de activación social y económica (MCDS 2017).

Esto lleva a determinar que las preferencias de implementación (ver tabla 3.12) se expresan en los dispositivos organizacionales para abordar los objetivos de las políticas; creando en la política de inclusión económica una cadena de valor con la presencia de dos componentes: el primero entendido como *el rol o la acción* que asume el Estado al proveer los servicios para la población en condiciones de pobreza. El segundo se fundamenta en torno a la acción y empoderamiento de la población objetivo, es decir, características que la población objetivo debe desarrollar, como: a) Capacidades emprendedoras a partir del cambio de sus conductas asistencialistas; b) El empoderamiento hacia identificar y generar oportunidades; y c) El ser humano como agente de cambio.

Tabla 3.12. Medios de la política de inclusión económica

	Nivel Macro	Nivel Meso	Nivel Micro
	Preferencias generales de implementación	Herramientas e instrumentos Operacionalizables	Calibraciones de las herramientas e instrumentos
Medios de la Política Pública de Inclusión Económica	Cadena de valor de dos componentes: 1. Rol o la acción que asume el Estado al proveer los servicios. 2. Acción y empoderamiento de la población para identificar y generar oportunidades: el ser humano como agente de cambio.	1. Programa de Asistencia técnica para la generación de emprendimientos individuales y/o asociativos; 2. Programa de financiamiento para el impulso de actividades productivas. 3. Programa de Cualificación, Capacitación y tecnificación para la empleabilidad; y 4. Programa y estrategia de promoción de la vinculación laboral.	1. Modelo y estrategia de emprendimiento: Desde 2013 2. Crédito de Desarrollo Humano (desde el 2002 año de creación como CPS) 3. Cualificación y tecnificación para acceso a oportunidades de empleo 4. Vinculación laboral

Fuente: MIES 2007 al 2017, adaptado de Howlett 2009.

En el *nivel meso* la política de inclusión económica para la población en situación de pobreza presenta cuatro instrumentos: 1) Programa de asistencia técnica para generación de emprendimientos individuales y/o asociativos; 2) Programa de financiamiento para el impulso de actividades productivas; 3) Programa de cualificación, capacitación y tecnificación para la empleabilidad; y 4) Programa y estrategia de promoción de la vinculación laboral.

En el *nivel micro* de los medios de la política, a partir de la revisión de la información secundaria levantada, se identifican desde el año 2002, varias calibraciones de los instrumentos a través del tiempo. Por ejemplo, en marzo del 2002 el ajuste contempló la posibilidad que todas las personas que se encuentren bajo la línea de la pobreza (medida por el indicador SELBEN⁴) podían ser beneficiarias con el crédito productivo de \$600 usd. Para el 2009⁵ se incrementa el monto de los créditos en \$840 dólares, previo cumplimiento de requisitos como la presentación de un proyecto productivo por parte del potencial beneficiario. Además, se restringe únicamente a la población receptora del BDH y Pensiones (ver tabla 3.13).

Tabla 3.13 Principales ajustes y cambios al crédito de desarrollo humano

01-03-2002	05-04-2002	11-11-2009	18-08-2009	13-03-2013	21-08-2017
Se modifica el decreto 1392 (Creación del CPS), y se establece la posibilidad de acceder al crédito a todas las personas que se encuentren bajo la línea de pobreza.	Se establece que el programa “Crédito Productivo Solidario”, otorgará créditos de hasta US\$ 600 dólares.	Se delega al Programa de Protección Social la administración de varios subprogramas entre ellos el CPS. El MIES puede establecer la normativa necesaria para la aplicación del CPS. La población objetivo que	Se establece otorgar créditos de hasta \$840 dólares. El PPS, puede suspender el pago de bonos y pensiones, de comprobar que el crédito fue utilizado para actividades distintas a las detalladas en la solicitud de crédito.	El CPS otorgará créditos de hasta 24 veces el monto de la transferencia monetaria condicionada y no condicionada a las personas habilitadas al pago de bonos y pensiones. Se autoriza al Viceministerio de Aseguramiento	Se dispone que el subprograma Crédito Productivo Solidario, en la línea de Crédito de Desarrollo Humano, pase a llamarse Programa de Crédito de Desarrollo Humano.

⁴ Índice de Bienestar del sistema de identificación y selección de beneficiarios para los Programas Sociales, utilizado en 2003 cuando el programa Bono Solidario pasa a denominarse Bono de Desarrollo Humano. Es la primera vez que se establece un registro técnico de la población (hogares en pobreza). Los elegibles del programa fueron los quintiles 1 y 2 del índice.

⁵ En 2009 se aplica una nueva metodología para el Registro Social lo que permitió actualizar la información de los beneficiarios para los programas sociales. Punto de corte para ser elegible al BDH fue de 36,5 del índice de bienestar.

		puede acceder al crédito se limita nuevamente a los usuarios de bonos y pensiones.		no Contributivo y Movilidad Social, que una vez que el CDH haya sido acreditado, ordene la suspensión del pago de bonos y pensiones.	
--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaborado por el autor

Para el 2013⁶, mediante acuerdo ministerial Nro. 182, el MIES establece que los usuarios del bono de desarrollo humano y pensiones (adulto mayor y discapacidades) pueden acceder a créditos de 12 y 24 veces el monto de las transferencias monetarias (mensuales) que reciben. A esto también se suma la decisión desde el ejecutivo de incrementar las transferencias monetarias mensuales a \$ 50,00 dólares, lo que implicó en el crédito de desarrollo humano montos de \$600 y de \$1200 dólares.

3.4 Determinando la coherencia, consistencia y congruencia de los objetivos y medios de la política de inclusión económica

El planteamiento de la hipótesis de este estudio y la metodología establecida para detectar la falta de coherencia, consistencia y convergencia entre los objetivos y medios de la política de inclusión económica para la población en situación de pobreza, hace necesario realizar un análisis de los componentes para determinar los factores que podrían desencadenar fallas de la política.

- *Coherencia de los objetivos de la política*

De acuerdo con Howlett (2009), implica analizar si los objetivos macro, los objetivos programáticos y las metas concretas tienen coherencia entre sí. Si se determina que no hay presencia de este elemento “coherencia” entre los objetivos, concluiríamos que se presenta una falla de la política en su implementación. Para determinar e identificar la presencia de la *coherencia*, se establece la utilización de los cuestionamientos: ¿Hay relación y/o vínculo entre los objetivos del nivel macro, meso y micro?, ¿Los objetivos de la política denotan un denominador común?, ¿Los objetivos de la política son medibles y alcanzables?.

⁶ En 2013 y 2014 se realiza el Registro Social II, focalizando los programas sociales en los hogares en condición de pobreza extrema. El punto de corte para ser elegible a los programas es de 28,2 del índice de bienestar.

Los objetivos de la política de inclusión económica en los tres niveles: macro, meso y micro, tienen una relación directa al buscar promover la inclusión económica en la población en condiciones de pobreza a través de garantizar el acceso a servicios y herramientas que garanticen nuevas oportunidades de acceso a un trabajo (empleo) o emprendimiento para el mejoramiento de los ingresos económicos familiares. Son objetivos que contienen como denominador común ampliar las capacidades de la población en situación de pobreza identificada como beneficiaria de otros programas sociales como el bono de desarrollo humano y las pensiones (adulto mayor y discapacidad). Además, los objetivos se vuelven medibles y alcanzables a partir de las metas establecidas por ejemplo: aumentar en 500 mil créditos para beneficiarios del bono de desarrollo humano, meta lograda por el MIES a partir de la creación de las unidades de inclusión económica a nivel de todas las provincias.

En la construcción de la agenda del sector social (2009-2011) se incorpora como eje estratégico la generación de capacidades y oportunidades para la inclusión económica. El Estado promulga una política social más incluyente, integral y universal para el desarrollo de capacidades; incidiendo directamente en el planteamiento de los objetivos programáticos de la política. Parecería que los objetivos del nivel macro y meso son coherentes, pero en el proceso evidencia que enfrentar a la pobreza desde la mirada de incremento de ingresos económicos y el desarrollo de capacidades no son suficientes para combatirla.

Los objetivos específicos de la política de inclusión económica: Ampliar las capacidades de la población, la generación de oportunidades para acceder a servicios de inclusión y movilidad social, así como el promover el acceso de las personas en situación de pobreza a un trabajo estable a través de la puesta en marcha de emprendimientos, desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social se pretendió con estos instrumentos aporten a reducir la pobreza en la población beneficiaria del programa de transferencias monetarias, como el bono de desarrollo humano y de las Pensiones (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019).

- *Consistencia de los medios de la política*

Howlett (2009) en su matriz anidada estableció como criterios de éxito de las políticas públicas cuando se evidencia una consistencia entre las preferencias de implementación, los instrumentos de la política y las calibraciones. Para determinar la *consistencia* se ha determinado que es posible observarla si se identifica que ¿El Estado tiene claridad con los medios y el modelo de gestión de las herramientas?, ¿Las herramientas y sus calibraciones responden a las necesidades de la población objetivo de la política?.

En las preferencias de implementación de la política de inclusión económica, para el Estado Ecuatoriano la población objetivo de asumir un rol activo visto como agente de cambio de su situación de pobreza y de las conductas asistencialistas a través del desarrollo de sus capacidades emprendedoras; ideas permeadas por el discurso del Estado de propender un cambio en la conceptualización asistencialista hacia un enfoque de generación de oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades de esta población beneficiaria. Desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social la implementación de la política de inclusión económica ha comprendido la ejecución de los instrumentos: 1) Programa de asistencia técnica para la generación de emprendimientos individuales y/o asociativos; 2) Programa de financiamiento para el impulso de actividades productivas; 3) Programa de cualificación, capacitación y tecnificación para la empleabilidad; y 4) Programa y estrategia de promoción de la vinculación laboral (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019). La consistencia de los medios de la política en los niveles macro, meso y micro, se puede observar en las calibraciones que se han realizado a los instrumentos:

- *Calibraciones en el programa de asistencia técnica para la generación de emprendimientos individuales y/o asociativos*

La calibración principal en este instrumento es realizada en el año 2013, en el marco de la nueva estructura orgánica del Ministerio de Inclusión Económica y Social, desde la Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social se diseñó una nueva estrategia de intervención con la población objetivo, esto comprendió trasladar las atribuciones del Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria a la subsecretaría de inclusión económica y movilidad social respecto de la asistencia y acompañamiento técnico a los beneficiarios del bono de desarrollo humano para que puedan acceder al *crédito de desarrollo humano* de forma asociativa.

Previo al año 2013 se manejaba un concepto de pobreza, desigualdad, ineficiencia de generar ingresos, participación de la sociedad, limitaciones de oportunidades. El proceso se llamaba aseguramiento no contributivo y movilidad social y estaba ligado a capacitaciones sobre corresponsabilidad. El crédito de desarrollo humano era manejado por el Instituto de Economía Popular y Solidaria realizando asociaciones que no funcionaban, solo se juntaban para obtener el Crédito de Desarrollo Humano (X. Beltrán, entrevista Julio 2019).

El rediseño del programa de asistencia técnica para la generación de emprendimientos, fue construido teniendo como base los programas existentes de *fomento del emprendimiento* en el

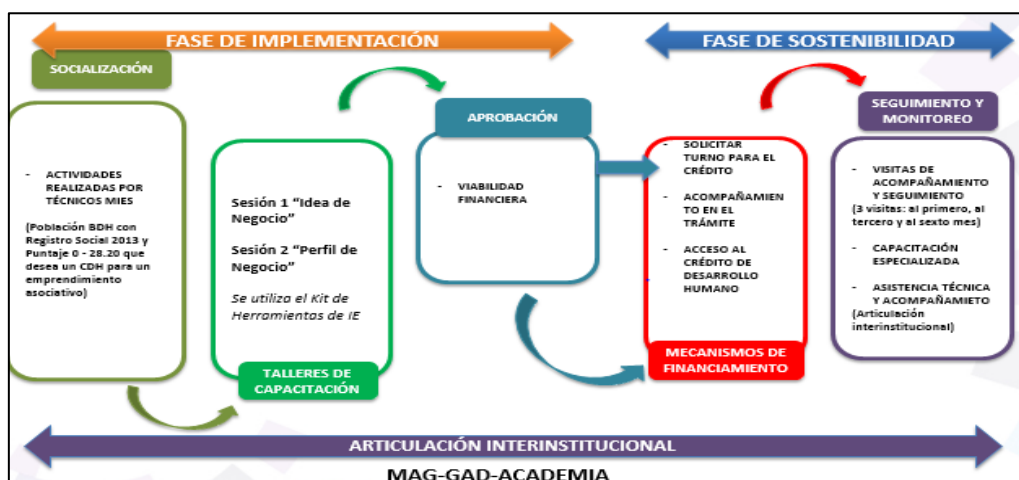
país, y de experiencias implementadas desde la academia e instituciones público-privadas referente al emprendedurismo. (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019).

La estrategia del programa (figura 3.7) comprendía ejecutar una *fase de implementación* y otra de sostenibilidad de los emprendimientos. La primera estaría compuesta por tres momentos; socialización, capacitación, y la aprobación por medio de la viabilidad financiera de la idea de emprendimiento. La segunda se centraría específicamente en el proceso de acceso al crédito de desarrollo humano (comprende realizar el proceso de solicitud del crédito, acompañamiento y desembolso) y una *fase de seguimiento y monitoreo* al emprendimiento con visitas técnicas de asesoría y capacitación en las áreas que requiera el negocio puesto en marcha.

La estrategia implementada para calibrar el instrumento comprende una etapa de socialización y convocatoria a la población beneficiaria del *bono de desarrollo humano y pensiones* (adulto mayor y discapacidades); luego se establecen el desarrollo de los talleres de capacitación compuesta de dos sesiones: *Sesión 1.- Idea de negocio* y *Sesión 2.- Perfil de negocio*; éstas con la finalidad de determinar con claridad la propuesta de proyecto, con un análisis previo de su viabilidad técnica y económica (MIES 2013).

La estrategia continúa con un componente de sostenibilidad y puesta en marcha del emprendimiento a partir de la entrega del *crédito de desarrollo humano* y un componente seguimiento y monitoreo a través de visitas técnicas para el acompañamiento y fortalecimiento de la gestión de los emprendimientos en marcha.

Figura 3.7. Estrategia implementada para calibrar el instrumento de generación de emprendimientos (2013)



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2017).

El componente final de la estrategia está dado por el *seguimiento y monitoreo* materializado por visitas técnicas de acompañamiento (3 en el lapso de 6 meses) que pretendían establecer servicios complementarios durante el inicio de operaciones del emprendimiento a través de capacitación y provisión de servicios especializados de otras instituciones públicas y/o privadas. (MIES 2017).

Finalmente, la subsecretaría de inclusión económica y movilidad social estableció implementar la estrategia únicamente para la modalidad *asociativa*, dado que para atender a una alta demanda de la modalidad individual de los créditos de desarrollo humano desborda la capacidad técnica institucional (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019).

- *Calibraciones en el programa de financiamiento para el impulso de actividades productivas*

Es el instrumento que muestra mayor evidencia de las calibraciones realizadas. Desde el año 2001, el programa del *Crédito de Desarrollo Humano* llamado inicialmente *Crédito Productivo Solidario* comprendía servicios de capacitación y asistencia integral a los beneficiarios del *bono solidario*; posteriormente a menos de un año de su implementación se establece un ajuste al programa determinando que todas las personas que se encuentren bajo la línea de la pobreza pueden acceder al crédito. El monto al que podían acceder correspondía a \$350 USD. En el mismo año, pero un mes más tarde, se fija un nuevo monto máximo de hasta \$600 USD. Hasta 2009 la demanda del *Crédito Productivo Solidario* (CPS), no llegó a tener los resultados esperados en cuanto a cobertura, pues se detectó que la población en condiciones de pobreza no tiene la capacidad de disponer de una garantía de pago, volviéndose una barrera de acceso incluso por las tasas de interés similares a las del mercado de microcrédito vigentes en estos años (Martínez et.al 2017, 18).

En el año 2009 la población objetivo del *crédito productivo* vuelve a ser explícitamente para los beneficiarios del bono de desarrollo humano y de pensiones, además el monto máximo al cual pueden acceder los beneficiarios se establece en \$840 USD, estos cambios son establecidos a través de los decretos presidenciales Nro. 1838 y 0142; el incremento respondería a una decisión del gobierno central (Córdoba M. entrevista julio 2019).

El 2010 es un año en el cuál desde lo técnico se hacen ajustes importantes como la reducción de tiempos en la entrega del dinero que en promedio era de 3 a 6 meses a 1 y 2 días para el proceso de solicitud y aprobación en línea en la modalidad individual. Además, el hecho de vincular el *Crédito de Desarrollo Humano* (CDH) al *Bono de Desarrollo Humano* (BDH)

atado a los pagos reduciría los costos de operación, el riesgo, los costos de colocación y cobranza (Martínez et.al 2017, 17). Estos cambios respondían a los múltiples reclamos de los usuarios y a los resultados de cobertura del programa que hasta entonces no cumplían las metas propuestas. (Silva R. entrevista julio 2019).

En el 2011, a partir de la apuesta a las ideas programáticas establecidas en los planes de desarrollo y agendas sectoriales, se incorpora el componente asociativo del *crédito de desarrollo humano* (CDH), el área técnica encargada de la operación y ejecución fue el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria -IEPS-. En 2013, el monto se fija en 24 veces el valor mensual del bono de desarrollo humano (1200 USD) por miembro del grupo, correspondiente a un adelanto de 2 años.

Entre 2013 y 2014, el *crédito de desarrollo humano* era considerado un programa de fomento de la autonomía del hogar para promover la movilidad social. Esto implicó que desde los organismos de planificación se pretenda incrementar las metas del programa; por ejemplo: “aumentar en 500.000 créditos para beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano” (Senplades PNBV 2013); para lo cual se crean las Unidades de Inclusión Económica conformadas por nueve técnicos coordinadores en zonas y cuarenta equipos técnicos en los distritos del MIES; esto a partir de la decisión de las autoridades de ampliar la cobertura de los servicios aprovechando el proceso de reorganización de las unidades operativas del Ministerio que se realizaba en ese momento.

En este periodo se realiza una actualización de la información socioeconómica de las familias del programa del bono de desarrollo humano a través del Registro Social II, encontrándose que un gran porcentaje de los beneficiarios no cumplían con los requisitos que se exigía para continuar con el apoyo del Estado. De acuerdo con la información revisada, alrededor del 60% de los beneficiarios del bono de desarrollo humano egresaron en 2014, lo que significó que en 2015 se tenga una población de 440 mil beneficiarios (Martínez et.al 2017, 5). Pero con la información obtenida en el Registro Social del 2014, fueron ingresados al programa nuevos beneficiarios que cumplían con las condiciones.

En 2017 mediante una acción administrativa se dispone que el subprograma *Crédito Productivo Solidario* pase a llamarse *Programa de Crédito de Desarrollo Humano*. Esto llevó a establecer un instructivo de aplicación del *Crédito de Desarrollo Humano*, documento técnico para los funcionarios del ministerio encargados de la implementación del programa. Esta decisión fue tomada por razones internas del ministerio, ya que los *policy makers*

entendían que los procesos internos, normas, manuales y demás acciones no tenían el respaldo administrativo y base legal sin la presencia de esta resolución interna.

Uno de los hallazgos de este estudio da cuenta que el Estado se concebía así mismo como “garante de quienes no son sujetos de crédito en los circuitos tradicionales” (MIES 2017a,23) además, la subsecretaría de inclusión económica y movilidad social no ha realizado evaluaciones a los instrumentos de la política, así como tampoco se ha efectuado una evaluación técnica del *programa del crédito de desarrollo humano*⁷ para determinar el impacto y resultados que ha generado su ejecución. Ante esto, el MIES logró entre el año 2018 y 2019 el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- para financiar este tipo de estudios y tener un diagnóstico real que permita generar un rediseño del programa del crédito de desarrollo humano.

En resumen, muchos de los cambios realizados en el *crédito de desarrollo humano* (CDH) estaban relacionados con las decisiones que el gobierno tomaba con el programa del bono de desarrollo humano, que fue concebido en este periodo como un medio para incentivar la acumulación de capital humano, buscando garantizar un nivel mínimo de consumo en las familias (MIES 2014).

- *Calibraciones en el programa cualificación, capacitación y tecnificación para la empleabilidad y el programa de vinculación laboral*

Estos instrumentos se incorporan a partir de la nueva estructura del Ministerio de Inclusión Económica y Social del 2013. El desarrollo y generación de estrategias, planes, programas y proyectos que promuevan la vinculación laboral pretendía establecer mecanismos específicos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los entrevistados para este estudio concuerdan que no hubo avances significativos en la ejecución de estos instrumentos, si bien se desarrollaron guías de trabajo para sesiones específicas, por ejemplo: Cómo elaborar una hoja de vida; contenidos de charlas motivacionales para el empleo, estas no se aplicaron, porque el accionar institucional y la línea de trabajo de las autoridades, estaba centrada en el proceso del levantamiento del registro social para la actualización de información de la población objetivo y otras demandas. (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019).

⁷ El estudio del MIES “*La inclusión económica y los emprendimientos populares: el Crédito de Desarrollo Humano en el Ecuador*” de Septiembre 2018, buscó caracterizar los emprendimientos sostenibles y la identificación de necesidades para su fortalecimiento.

En línea con lo anterior, se observa que las herramientas diseñadas para los programas de empleabilidad y vinculación laboral, son consistentes con los objetivos y metas de los instrumentos de la política de inclusión económica, porque responden a la necesidades de la población objetivo (población en situación de pobreza).

El análisis documental del MIES y las entrevistas a exfuncionarios del Ministerio de Inclusión Económica y Social, muestra que hubo un interés por impulsar una “mesa de empleo” como espacio de trabajo interinstitucional, pero la misma no tuvo la fuerza ni la atención esperada por instituciones como el Ministerio de Trabajo y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional (SECAP), con quienes se buscaba tener una cooperación interinstitucional para fortalecer la estrategia de implementación de estos instrumentos.

La evidencia empírica (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019) da cuenta que las acciones fueron débiles al momento de ejecutar estos instrumentos, no existió voluntad política de quienes estaban al frente de la cartera de Estado, es decir para que estos programas se materialicen. Además, es importante considerar que la implementación de este tipo de instrumentos demanda el involucramiento de otros sectores y actores como es el caso de las políticas laborales o de empleo, y del sector privado y público quienes son quienes generan la oferta de puestos de trabajo, actores y aliados que no se involucraron para llevar adelante lo que planteaba el MES.

En el marco del trabajo de campo fue necesario levantar información primaria con funcionarios que forman parte de las *Unidades de Inclusión Económica*, quienes como responsables de la implementación de los instrumentos de la política de inclusión económica, indicaron que: “actualmente desde el MIES no se trabaja en la prestación de servicios de capacitación para el empleo y/o la vinculación laboral, desde que entraron en operación las unidades de inclusión económica no se ha trabajado en temas de empleo” (Beltrán X. responsable zonal de inclusión económica y coordinador de la unidad de inclusión económica distrito Durán- Zona 8, entrevistado en Julio 2019). En cierto sentido el equipo técnico del ministerio a nivel territorial no identifica como instrumentos de la política a la cualificación para el empleo y la vinculación laboral.

Las herramientas para fortalecer capacidades para el empleo y la vinculación laboral fueron incipientes y no tuvieron resultados positivos las acciones que trataron de impulsar. No se observa que exista alguna propuesta de normativa, reglamento, programa, acuerdo o ley que determine posibles acciones o estrategias para incentivar el acceso al mercado laboral de la

población en situación de pobreza. Incluso el equipo técnico que liderada y lidera la ejecución de la política, no identifican instrumentos relacionados a la promoción y acceso a la empleabilidad o vinculación laboral para la población beneficiaria del *Bono de Desarrollo Humano*. Hubo un esfuerzo por impulsar una mesa de empleo con la participación de varias instituciones, pero su respuesta no tuvo el impacto esperado. Lo expuesto denota que existen fallas en la implementación de los instrumentos, toda vez que fueron definidos y propuestos como parte de la política pública de inclusión económica, pero no fueron llevados a cabo de forma efectiva, al ser una parte importante de la estrategia de la política de inclusión económica, desde el Estado no se aprovechó estos instrumentos.

De los instrumentos que se revisan se observa principalmente que las acciones estuvieron centradas en la implementación del *programa crédito de desarrollo humano*, el mismo que al configurarlo de manera directa con el *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) genera como efecto una brecha de escasez de recursos para la población que le significaba cubrir sus necesidades prioritarias cada mes. Es decir, los usuarios del *Bono de Desarrollo Humano* al aplicar al programa del *Crédito de Desarrollo Humano*, si bien reciben por adelantado un monto de dinero entre 600 y 1200 USD, condiciona a que durante los próximos 12 y 24 meses quedan desprotegidos al no poder recibir la transferencia mensual, perdiendo el piso mínimo de consumo que el BDH garantiza como programa de transferencias monetarias condicionadas.

3.5 Interacción de los elementos de la política con el contexto: Ideas-instituciones e intereses

La presente investigación también incorpora un análisis del contexto con el que interactúan los elementos de las políticas públicas. Esta intención llevó a plantear que las instituciones, los actores con sus intereses y las ideas, a través de la interacción con los elementos de la política pueden influir en la implementación de la política pública de inclusión económica para la población en situación de pobreza.

Para Howlett (2009) las *ideas* pueden explicar su influencia en la forma como se configuran las políticas, dadas por las expectativas y la forma de comprender los problemas a los que el gobierno plantea solucionarlos. En el caso de Ecuador a partir del 2007 y particularmente con la Constitución del 2008 se establece como un “Estado Constitucional de derechos y justicia social” (art. 1), lo que significa privilegiar a la persona en sí y por sus derechos; además de la relevancia de la justicia social y económica como paradigma. Se determina como deber

primordial del Estado la garantía sin discriminación de todos los derechos, y las medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de quienes se encuentren en situación de desigualdad.

Desde el gobierno central se mostró una postura de ideas programáticas basadas en un discurso que promulgaba la recuperación y transformación del Estado impulsadas desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) en contraposición al periodo neoliberal de los noventa que vivió el país: “estas transformaciones estatales tienen el propósito de terminar con el Estado burgués y construir un Estado democrático propio del socialismo del Buen Vivir”⁸

El Estado no se diseña por sí, ni en sí mismo; el diseño del Estado responde al régimen de acumulación que define su sociedad, por eso, mientras al neoliberalismo le correspondió un Estado mínimo y sin capacidad de intervención, al régimen del Buen Vivir le corresponde un Estado democrático, con capacidades de rectoría, planificación, regulación, control y redistribución (Muñoz P. ex subsecretario general de democratización del Estado, Senplades 2009).

En el área social la mirada del gobierno a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) trató de redefinir la concepción de la política de inclusión, entendida como asistencia social, hacia la inclusión y promoción como la combinación de prestaciones, servicios y oportunidades de acceso a mecanismos de impulso y activación social y económica para la población en situación de pobreza y los grupos de atención prioritaria. Las agendas sociales (2007-2010; 2009-2011; 2010-2013 y 2013-2017) fueron consideradas instrumento de planificación de los procesos de cambio estructural que impulsaba el gobierno en el país. “La Agenda Social busca ser la principal herramienta para la generación de oportunidades, el desarrollo pleno de capacidades y el acceso a bienes superiores de toda la población” (MCDS 2017).

En la política pública de inclusión económica las ideas interrelacionadas a las instituciones que intentan explicarla como el producto de la interacción del estado y la acción social (Howlett 2009, 51), planteaba el nuevo marco institucional del Estado desde una instancia de planificación centralizada a cargo de la Senplades, el surgimiento del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) con el rol de coordinar la política social del Estado; y el

⁸ Consultado en la página web de la Ex Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, el 20 de mayo de 2019: <http://www.planificacion.gob.ec/la-transformacion-del-estado-es-un-eje-fundamental-del-gobierno-ecuadoriano/>

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) como el ente rector en la definición de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos para la inclusión económica y social con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. La definición de una nueva distribución del ejecutivo se basó en el argumento de tener una distribución equitativa del Estado en el territorio para transformar el enfoque de Estado concentrador (Senplades 2014, 36).

Howlett (2009) también establece que el contexto de una política pública puede ser configurado por los *intereses* de los actores que operan de manera individual u organizada, los actores buscan incidir en el desarrollo de las políticas para defender sus intereses. En este caso, no se encuentra evidencia que la política haya incorporado como actores en el diseño o en la toma de decisiones a los grupos objetivo a los que se dirige, más bien se evidencia el interés de tomarlos como un sector de la población clave en los procesos electorales, lo que ha significado que los actores políticos promuevan ofertas de campaña orientadas a ganar la simpatía de este grupo poblacional y por ende conseguir sus votos en las contiendas presidenciales. Un ejemplo de esto se puede observar en la oferta de campaña del movimiento Alianza País en 2006 que estableció como compromiso “Duplicar el Bono de Desarrollo Humano a 30 dólares mensuales” (Alianza País. Plan de gobierno 2007-2011, 66).

Al ser una población con una base social organizativa y de movilización nula carece de incidencia representativa, permanecen al margen de los espacios de definición y construcción de los instrumentos de la política pública, es el Estado a través de una planificación centralizada quien asume completamente los procesos de diseño, implementación y evaluación de la política, como lo describe el modelo “*top down*” de Sabatier y Mazmanian (1980) se trata de un proceso que las autoridades del ejecutivo central pretenden desde “arriba” imponer un pensamiento tradicional de hacerla funcionar de acuerdo a los propósitos del nivel jerárquico y/o de los formuladores.

Para Katherine Santos, coordinadora del equipo técnico de la Unidad de Inclusión Económica de la Zona 4 (Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas) las “autoridades del Ministerio de Inclusión Económica y Social no tienen una conexión con la realidad de los territorios”, se plantean metas elevadas por lo que el equipo técnico centra su esfuerzo en la cantidad y no en la calidad de los proyectos de emprendimiento que a partir de la entrega del *Crédito de Desarrollo Humano* se ponen en marcha. Las directrices desde planta central forzan el volver emprendedores a toda la población que recibe el Bono de Desarrollo Humano (Santos K, entrevista julio 2019). En este marco se evidencia problemas de interacción de los actores

públicos a nivel horizontal y vertical, divergencias y problemas de coordinación entre el equipo técnico territorial del ministerio (zonas y distritos) con el equipo técnico central (Planta central), ya que no hay una única comprensión sobre los objetivos de la política y los instrumentos; para unos la política es vista como política para el emprendimiento “que se vuelvan emprendedores”; o como mecanismo para la movilidad social de la población beneficiaria del Bono de Desarrollo Humano, inclusive como un proceso de transición hacia la economía popular y solidaria. Estas formas distintas de reinterpretación también son parte de la falla de la política en la implementación.

En el periodo de estudio se observa una alta rotación de ministras/os, viceministras/os y subsecretarios/as y personal técnico (7 Ministros/as, 8 Viceministros/as, 8 Subsecretarios/as); que, con sus ideas y visiones diversas, establecían las acciones de la Subsecretaría de Inclusión Económica; algunas de ellas concentradas en el surgimiento de otros programas como el de acompañamiento familiar para la población BDH; o el trabajo con base en el enfoque de la economía popular y solidaria que ha implicado una articulación con el IEPS. Esto incluso justificó los nuevos ajustes en la estrategia del programa para la creación de unidades técnicas de trabajo territorial en todos los distritos para implementar los servicios de la política entre ellos el Crédito de Desarrollo Humano en la modalidad asociativa.

Por otro lado, la población objetivo de la política está lejos de comprender los propósitos y objetivos de la política y sus instrumentos, su interpretación sobre los servicios de la política es distinta a la planteada en los objetivos programáticos, varios usuarios entrevistados para esta investigación, ven el *Crédito de Desarrollo Humano* como una oportunidad de obtener un dinero para paliar sus necesidades y urgencias inmediatas como el pago de deudas o el acceso a medicinas. “Esta es la tercera vez que solicito, quiero mejorar el negocio (comprar un triciclo) y pagar una deuda a mi yerno” (Cruz M, entrevista julio 2019). Algunos beneficiarios tienen la comprensión de verla como una oportunidad de mejora para sus pequeños negocios que por lo general son informales y de subsistencia; pero incluso en estos casos usan los recursos del Crédito de Desarrollo Humano para otros fines.

La población que accede al *Crédito de Desarrollo Humano*, dependiendo de la modalidad, deja de recibir el Bono de Desarrollo Humano -BDH- durante 12 meses para los CDH Individuales y 24 meses para los CDH Asociados (esta acción se la denomina bloqueo del BDH). Es aquí en donde se evidencia que hay una incoherencia al tratar de convertir al Bono de Desarrollo Humano en un instrumento financiero para el emprendimiento, porque dista de los fines de un programa de transferencias monetarias como el BDH que es el de garantizar un

consumo básico y necesario para las familias en condición de pobreza; el buscar convertir el BDH en un instrumento financiero está significando eliminar la función principal de la transferencia monetaria al generarse una brecha para la población porque ya no dispone de recursos monetarios que les permita cubrir sus necesidades al no disponer de la transferencia mensual. Incluso el ministerio en su informe “La inclusión económica y los emprendimientos populares: el Crédito de Desarrollo Humano en el Ecuador” (MIES 2018a) asevera que al fracasar el emprendimiento (antes de devengar el CDH) o se desvía el uso del crédito se presenta una doble vulnerabilidad que afecta al núcleo familiar.

La desconexión entre la mirada de los policy makers, impregnada en los fines de la política e instrumentos, con la reinterpretación que la población objetivo tiene de la política se vuelve distante justamente por los intereses de los beneficiarios de la política, que son producto de la necesidad de subsistir para atender sus necesidades más elementales en sus hogares. La población en situación de pobreza que es beneficiaria del *crédito de desarrollo humano* en un 90% son mujeres madres y jefes de hogar con hijos pequeños (MIES 2017) que mantienen condiciones precarias no sólo referente a recursos monetarios y necesidades básicas, sino además en otras dimensiones.

- *Relacionamiento con otras políticas públicas*

Un elemento a analizar en esta sección es el relacionamiento o vínculo que tiene la política de inclusión económica y sus instrumentos con otras políticas públicas, que durante el periodo de análisis de este trabajo parecería que se impulsa; ya que la evidencia empírica (a partir de las entrevistas a funcionarios de la época) da cuenta que las autoridades del ministerio pretendían permear en la política de inclusión económica enfoques como el de la Economía Popular y Solidaria que para entonces era uno de los temas que desde el Estado, las organizaciones sociales, asociaciones productivas y de comercialización y varios actores como Fundaciones y las ONG; impulsaban en espacios de decisión de la política (MIES 2013).

Por este elemento hay una insistencia desde el diseño y en la implementación de los instrumentos de la política de inclusión económica la de consolidar procesos comunitarios y asociativos con base en el trabajo cooperado y mancomunado, teniendo como base la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS-2011) y la misma Constitución de la República del 2008. En el *Crédito de Desarrollo Humano* (CDH) se visualiza desde la incorporación de la modalidad asociativa que ha pretendido ser un mecanismo con el cual la población elegible podía acceder a varios servicios que la modalidad individual no lo

establecía. Así, al analizar la evidencia documental y las entrevistas con exfuncionarios del Ministerio de Inclusión Económica y Social, , muestran que la modalidad asociativa del *Crédito de Desarrollo Humano* fue operada en principio por el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), entidad técnica encargada del fomento y el fortalecimiento de los actores de la economía popular y solidaria según la ley.

Desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES 2017) se establece que la modalidad asociativa del Crédito de Desarrollo Humano ha sido considerada una línea de intervención prioritaria, justificándola como una ventaja de aprovechamiento de las capacidades diferentes y complementarias que pueda llevar a efectos multiplicadores para contribuir al fomento de la producción nacional y a la riqueza económica del país:

Los emprendimientos asociativos contribuyen a transformar la matriz productiva mediante la suma de esfuerzos y el acompañamiento de las diferentes instituciones públicas, favorece la innovación en productos y procesos. El CDH Asociativo proporciona a sectores tradicionalmente excluidos acceso al trabajo formal, vinculándolos de este modo a esquemas de seguridad social contributiva (MIES 2017, 17).

Lo anterior contrasta con la interpretación que los beneficiarios tienen acerca del Crédito de Desarrollo Humano. Para ellos si bien los requisitos de conformar grupos y de participar en talleres de capacitación son aceptados como condicionantes para acceder al crédito, el interés individual es el que prima. Esta aseveración es observable en los datos anuales de colocación del Crédito de Desarrollo Humano que llegan a ser en promedio hasta un 85% individual y el 15% asociado; además un gran porcentaje del CDH asociativo en realidad es un CDH individual (MIES 2018b), ya que la población objetivo una vez que ha tenido acceso al CDH asociado continua de manera individual, situación que los informantes entrevistados y el propio ministerio sectorial lo confirman. (Anexo: Entrevista a exfuncionarios del MIES 2019).

En este panorama algunos expertos y estudiosos de la asociatividad en el Ecuador como Christian Marlin (2019), postulan como tesis que estos procesos fallidos principalmente se dan por la falta de capacidades de la población que tienen al momento de conformar un grupo asociado; ya que se encuentran con diversas limitaciones para su manejo; es decir no están preparados para ser emprendedores y/o emprender un negocio. Esto se relaciona con la mirada *top down* del Estado, que ha pretendido implementar programas y soluciones desde arriba sin considerar las características del grupo objetivo, además de la búsqueda permanente

de conseguir las metas planteadas desde una visión de la gestión por resultados (GPR) que durante el periodo de gobierno analizado tuvo mucha fuerza.

Siguiendo la línea de la relación con otras políticas y programas se ha observado cómo los hacedores de políticas impulsaron cambios en el Crédito Productivo Solidario (CPS) para lograr que la política de inclusión económica y específicamente el programa del Crédito de Desarrollo Humano (CDH) esté relacionado con el Bono de Desarrollo Humano. Como se había descrito en el capítulo anterior el Bono de Desarrollo Humano es un programa de transferencias monetarias condicionadas, el cual desde el 2013 (en el marco de los cambios y rediseños institucionales que se dieron en el Ministerio de Inclusión Económica y Social) forma parte de la estrategia de protección social no contributiva para la población en condiciones de pobreza, pretendiendo que a través del desarrollo de capacidades se logre una movilidad social ascendente de estos grupos.

Al parecer las autoridades y los *policy makers* pasaron por alto esta consecuencia en el diseño y en la concepción del instrumento de la política, pero en la evidencia empírica (entrevistas y revisión documental) justifican el *Crédito de Desarrollo Humano* como un programa que prestaría las condiciones para promover la generación de nuevas oportunidades a través del emprendimiento y el fortalecimiento de capacidades, ante el fallido esquema de operación del Crédito Productivo Solidario, en efecto con el *Crédito de Desarrollo Humano* la población objetivo ha sabido demandar el servicio, pero esto no ha sido favorable desde el análisis de políticas que evidencia la presencia de fallas en la implementación. Lo señalado refleja como los *policy makers* no son capaces de configurar la política y no se preservan los objetivos e instrumentos iniciales.

Como se ha descrito, el análisis sobre la falta de coherencia, consistencia y congruencia entre los objetivos y medios de la política; y de los elementos de la política con su contexto, además de los problemas de coordinación entre actores sus ideas e intereses explican factores que generan la falla en la implementación de la política de inclusión económica para la población en situación de pobreza.

Conclusiones

La presente investigación se realiza desde la interdisciplina del análisis de las políticas públicas. Usando la noción del *policy cycle* se identifica a la fase de implementación como el momento cuyo análisis permite responder a la pregunta sobre la falla de una política vigente. Se trata de un análisis desde la perspectiva *del conocimiento del proceso de decisión* (Lasswell 1992) para explicar cómo se llevó a cabo el proceso de la política pública de inclusión económica en el Ecuador.

Con la tipología N.A.T.O (Hood 2007) se clasificó los instrumentos de la política de inclusión económica y con la aplicación de la matriz anidada de Howlett (2009) se identificó los objetivos y los medios de la política en sus tres niveles macro, meso y micro. Específicamente el análisis comprendió la identificación y definición de los instrumentos que componen la política pública de inclusión económica, identificándose como tal a: 1). Programa de asistencia técnica para la generación de emprendimientos individuales y/o asociativos; 2). Programa de financiamiento para el impulso de actividades productivas. 3). Programa de cualificación, capacitación y tecnificación para la empleabilidad; y, 4). Programa y estrategia de promoción de la vinculación laboral.

El objetivo de la investigación fue explicar la falla de implementación de la política de inclusión económica para la población en condiciones de pobreza del Ecuador, de ahí el planteamiento de la hipótesis establece que la falla de una política pública, puede explicarse por problemas de coherencia, consistencia y congruencia entre objetivos y medios de la política, o por un desajuste entre los elementos intencionales de la política y el contexto, o con actores que muestran problemas de coordinación durante la implementación son las causas que la generan.

Así entonces, el componente analítico de la tesis inicia observando la relación entre los objetivos y los medios de la política, caracterizando esta relación como condición necesaria para determinar el grado de coherencia, consistencia y convergencia; pues siguiendo el marco analítico de Howlett (2009) cuando se cumplen las tres condiciones se puede concluir que una política pública es exitosa, además, la selección adecuada de los instrumentos contribuye al cumplimiento de los objetivos y el no hacerlo puede generar fallas en la implementación.

Los objetivos de la política de inclusión económica para la población en situación de pobreza, se expresan en los instrumentos de Nodalidad y Autoridad: Planes Nacionales de Desarrollo (2009-2013; 2013-2017), en las Agendas Sociales (2007-2017), Acuerdos Ministeriales y en

la Norma Técnica de Inclusión Económica y Social. En el proceso de revisión de datos, se evidencia que se pretende promover la inclusión económica de la población en condición de pobreza, garantizando el acceso a oportunidades de acceso a trabajo, ingreso y activos, objetivos configurados con el fin de aportar a la erradicación de la pobreza. Es decir, los objetivos tienen coherencia porque se busca fortalecer al grupo objetivo con acceso a servicios y oportunidades para generar ingresos económicos; pero esta mirada para enfrentar la pobreza busca solucionarla desde el incremento de ingresos y el desarrollo de capacidades necesarios, pero que no son suficientes para su erradicación como se planteaba. De igual manera en el nivel micro, si bien son metas que podrían entenderse como lógicas en este proceso, no son coherentes al pretender que desde la política se logre reducir la pobreza y/o la pobreza extrema, fenómenos que demanda la atención desde otras dimensiones como aspectos económicos, los sociales, culturales y psicológicos.

Si revisamos el análisis sobre la consistencia de los medios de la política, se ha encontrado que las preferencias de implementación del nivel macro y las herramientas operacionalizables del nivel meso son consistentes, al establecer que el rol del Estado en la cadena de valor de la política es el de proporcionar mecanismos de activación social y trasladar a la población objetivo de la política, la tarea de asumir un rol activo o de agente de cambio y de corresponsabilidad, para transformar el llamado “comportamiento asistencialista” a estos programas sociales.

Sin embargo, al analizar la consistencia entre las calibraciones de los instrumentos de cualificación y tecnificación para la empleabilidad y vinculación laboral se observa que fueron incipientes y sin resultados. Los entrevistados para este estudio concuerdan que no hubo avances significativos de estos procesos, si bien se desarrollaron guías metodológicas y otras herramientas (por ejemplo sesiones de cómo elaborar una hoja de vida, guías de capacitación) pero que no fueron implementadas en ningún momento, porque el accionar institucional y la línea de trabajo de las autoridades, sumado a sus ideas y concepción no tuvieron voluntad y decisión, además de priorizar otras actividades como levantamiento del Registro Social (para la actualización de información de la población objetivo de los programas sociales). También hubo un interés por impulsar una “mesa de empleo” como espacio de trabajo interinstitucional, pero la misma no tuvo la fuerza ni la atención esperada por instituciones como el Ministerio de Trabajo y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación y Formación Profesional (SECAP). Es decir, fueron acciones débiles al momento de ejecutarlos y no se consideró que estos instrumentos demandan la construcción e involucramiento de

otros sectores y actores. Dicho esto, se evidencia que la política de inclusión económica no ha podido cumplir con sus objetivos a razón de encontrarse fallas en la implementación de estos instrumentos de los instrumentos de la política.

También fue necesario observar la interacción de los elementos de la política con el contexto, mediante la observación de cómo las instituciones, los actores con sus intereses y sus niveles de coordinación (horizontal y vertical) además de las ideas, influyen en la implementación de la política pública. Producto de ello se encuentra que los actores gubernamentales en el periodo 2007-2017 promovían ideas acerca de la recuperación y transformación del Estado, y de la búsqueda de una justicia social y económica para aquellos grupos poblacionales concebidos como excluidos de los procesos y acciones del Estado y de la sociedad en su conjunto en periodos anteriores al 2006. Esto llevó a la cartera de Estado encargada de este sector a comprender a la inclusión económica como mecanismo de lograr una autonomía, estabilidad y capacidades para la población en situación de pobreza; definiéndola a la política en primer lugar como asistencia social para la inclusión y promoción a través de la combinación de servicios que proporcionaba la cartera de estado. Y en segundo lugar, dado desde el 2014 un enfoque con orientación hacia la generación de oportunidades y acceso a mecanismos de activación social y económica en donde el Estado asumía un rol proveedor de servicios para la población objetivo.

Esta visión demandó plantear un nuevo marco institucional concentrando procesos de planificación y al mismo tiempo buscando desconcentrar la implementación en territorio, lo que se materializó con las unidades técnicas de inclusión económica en los cuarenta distritos del MIES. En este modelo de implementación se observa una perspectiva *top down* (de arriba hacia abajo) producto de un estilo de gobierno centralista en la toma de decisiones, cuestión que se exagera al tratarse de un sector de políticas cuya población objetivo carece de una base social organizada y, por lo tanto carece también de la capacidad de incidencia en el proceso de decisiones sobre la política; volviéndose una forma de intervención en la que el Estado es el dueño del proceso, desde el diseño hasta la implementación y evaluación de los resultados de la política.

Lo descrito se suma a la reinterpretación que tiene la población objetivo sobre la política y sus instrumentos. En este caso para los usuarios, el *Crédito de Desarrollo Humano* es una oportunidad de obtener dinero rápido para destinarlo a necesidades y urgencias inmediatas como el pago de deudas, acceso a medicinas, o gastos escolares; es decir no lo ven como un capital de apalancamiento para fortalecer o poner en marcha un emprendimiento y generar

autoempleo, incluso para quienes ya ejercen alguna actividad económica de subsistencia, el crédito no se destina, o al menos no en su totalidad, a dicha actividad.

El uso del enfoque de arriba hacia abajo también se evidencia en la divergencia que tiene el equipo técnico territorial del ministerio (zonas y distritos) con el equipo técnico central (Planta central), ya que no hay una única comprensión sobre los objetivos de la política y los instrumentos. Para unos la política es vista como política para el emprendimiento “*que se vuelvan emprendedores*”; o como un mecanismo para la movilidad social de la población BDH, inclusive como un proceso de transición hacia la economía popular y solidaria. Estas formas distintas de reinterpretación también son parte de la falla de la política en la implementación.

Los formuladores de políticas (*policy makers*) en el diseño y concepción de la política pasaron por alto procesos co-participativos y de co-construcción con la población objetivo de la política. Una combinación con el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up*) por ejemplo habría permitido incluir interacciones con los actores de base, comprender el comportamiento real de los grupos objetivo y así tener elementos empíricos y contextuales para proponer políticas públicas con base en las necesidades reales. Analizar no solo la estructura interna de la política y la lógica de su formulación sino también sus relaciones con el entorno, ayuda a determinar la reinterpretación que hacen los actores y a lograr productos y servicios de los programas.

De acuerdo con la información levantada a lo largo de esta investigación, es posible concluir que uno de los factores que explican la falla de la política, está en la concepción, en su diseño y en la implementación y ejecución de los instrumentos; por cuanto al configurar el instrumento del *crédito de desarrollo humano* -CDH- con el presupuesto del bono de desarrollo humano (BDH) y pretender definirse a sí mismo como garante de los usuarios del crédito de desarrollo humano al volverlo un instrumento financiero; significa que el beneficiario deja de recibir la transferencia mensual -BDH- durante 12 meses en caso de CDH Individual y/o 24 meses para los CDH Asociados. Encontrándose una falla en la implementación al querer convertir el programa de transferencias monetarias del bono de desarrollo humano, en un instrumento de inclusión financiera y llamarlo *crédito de desarrollo humano*, cuando en realidad no es un crédito; además de volver esos recursos generadores de nuevos emprendimientos, lo que se ha logrado distorsionar el principal objetivo de un programa de transferencias monetarias condicionadas que es sostener un nivel de consumo básico y necesario para las familias en condición de pobreza; dicho de forma práctica, si la

persona que recibe el bono de desarrollo humano lo destina a una inversión productiva, por pequeña que sea esta, se genera una brecha en los ingresos disponibles para el consumo en las familias al no contar con la transferencia mensual.

El entorno institucional influye en la manera de actuar de los actores administrativos de acuerdo a las ideas y a los intereses de las autoridades de la cartera de Estado encargada de esta política. Así se observa que durante el periodo de estudio existió una alta rotación de autoridades: ministros, viceministros y subsecretarios, quienes con sus ideas diversas y comprensión distintas en cuanto al accionar de la subsecretaría de inclusión económica (información levantada en entrevistas al equipo técnico de las unidades de inclusión económica), tuvieron una nula atención a la implementación de los instrumentos de la política, concentraban sus directrices en el desarrollo de otros programas, como el de acompañamiento familiar para la población beneficiaria del bono de desarrollo humano; o el trabajo con base en el enfoque de la economía popular y solidaria que demandaba coordinar acciones con el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria para implementar los servicios y vincular a la población, lo que significó replantear la estrategia del programa e implementar las unidades técnicas de trabajo territorial en todos los distritos del país.

La idea de promover la generación de emprendimientos y de facilitar el acceso a fuentes de financiamiento para la población en condiciones de pobreza, es plausible, pero la sustitución de un programa de transferencia monetarias por el crédito, ya no parece tan coherente con los fines de la política; generar coherencia entre políticas e instrumentos que persiguen fines distintos aunque relacionados, demanda una visión más holística de las interacciones, de las contradicciones y posibles complementariedades entre las distintas políticas de protección social.

Otro elemento que evidencia la falla de la política de inclusión económica y de sus instrumentos es el vínculo e interacciones con otras políticas, en este caso con el enfoque de la economía popular y solidaria (EPS), impulsado en el gobierno de Rafael Correa y materializado en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS) en el 2011 como una línea de intervención prioritaria que promulga una nueva economía con base en principios como la búsqueda del bien común, la prelación de ser humano sobre el capital por medio del aprovechamiento de las capacidades diferentes y complementarias. Pero que diverge con la interpretación que los beneficiarios tienen acerca de la asociatividad y la EPS; ya que para ellos es entendido como un requisito de conformar grupos y de participar en

talleres de capacitación para acceder al crédito (CDH), pero a la final no hay un interés u objetivos comunes que den fuerza a la asociatividad y sea sostenible.

A partir de la aplicación de N.A.T.O a la política de inclusión económica también se evidencian los siguientes hallazgos: En *nodalidad* la falla de implementación se evidencia en la falta de un registro nacional de los usuarios, que proporcione información clara y actualizada del comportamiento de los emprendimientos. En los instrumentos de *autoridad*, se evidencia la falta de una Norma Técnica que establezca el modelo de gestión de la estrategia de emprendimiento y de mecanismos financieros que no se mezclen con el Bono de Desarrollo Humano a la vez que incluyan nuevos mecanismos de control efectivos. El Instructivo de Aplicación del Acuerdo N°38 no cumple con las características de una norma técnica.

En cuanto a los instrumentos de *tesoro* el programa no ha operado con un presupuesto propio, pero se han colocado hasta la fecha más de dos mil millones de dólares -apalancado por el presupuesto del Bono de Desarrollo Humano- pero podría ser más efectivo un presupuesto anual con un programa cuyo eje de trabajo sea el desarrollo de capacidades y la formación de competencias para la población y no la colocación per se de créditos.

En los instrumentos de *organización* la falla se observa en la falta de coherencia en la interpretación de los objetivos de la política entre los policy makers y el personal técnico-administrativo desconcentrado. También la falta de articulación y coordinación con otros actores locales del territorio como los GAD Provincial, Municipal y Parroquial para la implementación de la política.

En el periodo de estudio 2007-2017, no se obtiene hallazgos de la presencia de evaluaciones realizadas a los instrumentos de la política ni al programa del *crédito de desarrollo humano*, que permitan conocer los resultados reales de la implementación y por tanto tener certeza sobre su desempeño e impacto. Al tener como indicador que la población *crédito de desarrollo humano* ha accedido varias veces al programa, el mismo no fue regulado hasta mayo del 2017 fecha en la que se emite el instructivo de aplicación del acuerdo Ministerial N°038, con el fin de estandarizar los procesos de ejecución del *crédito de desarrollo humano* para el equipo técnico del MIES; pero la misma no es una herramienta de apoyo que sirva al programa para lograr una reducción de la dependencia del BDH y lograr su egresamiento.

El estudio da cuenta que las calibraciones realizadas a los instrumentos de la política, son ajustes y cambios pequeños que no han logrado incidir en el comportamiento y en la

reinterpretación que la población objetivo tiene acerca del programa. Esta falla en el programa (McConnell 2010) evidencia que los instrumentos diseñados no fueron implementados como se pensaba en su diseño, a pesar que entre los objetivos hay coherencia y los medios son consistentes, existen fallas de implementación por lo que la política no ha logrado los objetivos propuestos.

Se confirma la hipótesis de este estudio, en donde a partir de la identificación de las fallas de implementación, estas se explican por problemas de coherencia, consistencia y congruencia entre objetivos y medios de la política, o por un desajuste entre los elementos intencionales de la política y el contexto, o por actores que muestran problemas de coordinación durante la implementación.

Finalmente, la política de inclusión económica para la población en condiciones de pobreza sigue siendo amplia y proporciona elementos que se los puede estudiar desde el emprendimiento, las microfinanzas, la inclusión financiera o el enfoque de la economía popular y solidaria; aplicando marcos teóricos desde la disciplina de análisis de las políticas públicas que ayuden a comprender los procesos de decisión para diseñar e implementar políticas públicas con base en las características y necesidades reales de la población objetivo para que sean respuestas efectivas a sus problemas.

Referencias

- Abramovich, V. y Christian Courtis. 2002. “Los derechos sociales como derechos exigibles. Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social”. Segunda edición, Madrid, Editorial Trotta.
- Alianza País. 2006. “Plan de Gobierno del Movimiento Alianza PAIS 2007-2011. Un primer Gran Paso para la transformación radical del Ecuador”. Noviembre 2006.
- Alkire, S, y Foster, J. 2007. “Counting and multidimensional poverty measurement”. En *OPHI working paper 07*, Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- 2011. “Counting and multidimensional poverty measurement”. En *Journal of Public Economics* 476-487.
- Anand, S. y Sen, A. 1997. “Concepts of human development and poverty: A multidimensional perspective Human development papers”. Human Development Report Office.
- Bauman, Zigmunt. 1998. “Trabajo, consumismo y nuevos pobres”. Barcelona: Gedisa.
- BBVA, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. 2021. “15 años de microfinanzas: una fórmula de éxito para la inclusión en América Latina Disponible” en <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/15-anos-de-la-fundacion-microfinanzas-bbva-una-formula-de-exito-para-la-inclusion-en-america-latina/>
- Bourguignon, F. y Chakravarty, S. 2003. “The measurement of multidimensional poverty”. *Journal of Economic Inequality*.
- Brugué, Quim, Goma Ricard y Subirats Joan. 2002. “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”. *Revista Internacional de Sociología*. Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universidad Autónoma de Barcelona.
- CAF, Banco de desarrollo de América Latina. 2015. “Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza”. *Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza (OPHI)* – Universidad de Oxford CAF –
- Carrera, Vanessa, Christian Flores, Ana Hidrovo, Gabriela Rosero y Andrea Villarreal. 2017. “Evaluación de resultados del Programa Crédito de Desarrollo Humano”. *Documento técnico del Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Quito-Ecuador. 2018.
- Carpizo, Jorge. 2011. “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Investigaciones Jurídicas UNAM. Diciembre 2011.
- Castel, Robert. 1995. “La Metamorfosis de la cuestión social”. Paidós, Estado y Sociedad. Buenos Aires 2004.
- Cecchini Simone y Aldo Madariaga. 2011. “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia en América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cecchini Simone y Bernardo Atuesta. 2017. “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión”. CEPAL. Santiago de Chile.
- Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial N°449 20 de octubre de 2008. Disponible en: https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/constitucion_de_bolsillo.pdf visitado 10/05/2019

- Deaton, A. 1997. "The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy", Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015. "El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, teorías y métodos". Anthropos. Quito-Flacso Ecuador 2015. Primera Edición.
- Hood, Christopher 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers": Reflections on the Tools of Government after Two Decades. California.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. "Studying public policy: policy cycles and policy subsystems"; Second Edition. Oxford University Press.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, y Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research* 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design". *Political Sciences* 42: 73-89.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2013. "Patching Vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design". En *Politics and Governance*. Department of Political Science, Simon Fraser University, Burnaby, Canadá.
- Larrea, Ana María. 2014. "De la inclusión social a la justicia económica". En *calidad de la educación superior y género en América Latina*. FLACSO. Quito.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *la hechura de las políticas públicas*, de Luis Aguilar. México: Miguel Ángel Porrúa. 79-117
- Littlefield, Elizabeth y Richard, Rosenberg. 2011. "Hacia la integración entre las microfinanzas y el sector financiero formal". En *Las microfinanzas y los Pobres*. Finance & Development 41 N° 2 (junio- 2004), 38-40.
- Marshall, Thomas. 1997. "Ciudadanía y Clase Social". *Revista REIS* N° 79: 267-296. Disponible en www.reis.cis.es
- Martínez Diego, Tathiana Borja, Nadin Medellín y Pedro Cueva, 2017. "¿Cómo Funciona el Bono de Desarrollo Humano?" En *Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre 2017.
- Martínez Franzoni Juliana & Diego Sánchez Ancochea. 2013. "La construcción de universalismo y sus contradicciones: lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011". *Building universalism: Lessons from Costa Rica's health services, 1940-2011*
- Matland, Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Marlin, Christian, 2019. "Propuesta de política e instrumentos para fomentar y consolidar una nueva asociatividad en el Ecuador. Presentación en el Seminario Internacional Dimensiones de la Economía Popular y Solidaria: Producción, Comercialización, Financiación y Consumo"; realizado en la ciudad de Quito el 18 y 19 de julio del 2019.

- Mariño, Manuel. 2014. Ecuador: Cooperativas de ahorro y Crédito e Inclusión Financiera. Disponible en: <https://bit.ly/2TsAFk6>
- Mideros, Andrés, Alejandro Salazar, Wladimir Brborich y Gabriela Palacios. 2008. “Microfinanzas y pobreza: revisión empírica y conceptual para una estrategia de país”. Documento de Trabajo M.E.I.L. número 41.
- Mideros, Andrés. 2012. “Ecuador: Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010”, Revista Cepal 108. Diciembre 2012.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2019. “Norma Técnica de Inclusión Económica y Movilidad Social. Escuelas de Inclusión Económica”. Ecuador. Enero 2019.
- 2018a. “Crédito de Desarrollo Humano”. ¿Quiénes Somos? Disponible en: <http://www.inclusion.gob.ec/credito-de-desarrollo-humano1/>
- 2018b. La inclusión económica y los emprendimientos populares: el Crédito de Desarrollo Humano en el Ecuador”, Caracterización de los emprendimientos generados con el CDH. Septiembre 2018.
- 2018c. “Informe Anual de Gestión. Periodo: Enero-Diciembre 2017”. Quito-Ecuador 2017.
- 2017a. “Proyecto de Inversión del Viceministerio de Inclusión Económica, para reestructuración de los servicios de Inclusión Económica”. Quito-Ecuador. 2017.
- 2017b. “Instructivo de Aplicación del Acuerdo Ministerial N° 038”: Criterios para el acceso al Crédito de Desarrollo Humano.
- 2016. “Informe Anual de Gestión. Periodo: Enero-Diciembre 2016”. Quito-Ecuador.
- 2015. “Acuerdo Ministerial 0000080”. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Abril 2015.
- 2013a. “Informe de Gestión Abril 2012-Abril 2013”. Quito-Ecuador 2013.
- 2013b. “Estatuto Orgánico Por Procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social”. Enero 2013. Quito-Ecuador.
- Molina, Carlos. 2006. “Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. Washington, DC.
- McConnell, Allan. 2010. “Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between”. En Government and International Relations. University of Sydney.
- 2015. “¿What is policy failure? A primer to help navigate the maze”. En Public Policy and Administration. Sydney-Australia.
- MCDS, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2015. “Agenda Social al 2017. Creando Oportunidades, generando capacidades”. Segunda Edición. Quito-Ecuador.
- 2017. “Informe de Desarrollo Social 2007-2017”. Primera Edición. Quito-Ecuador.
- Pérez, Esteban y Daniel Titelman. 2018. “La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo”. Libros de la CEPAL, N° 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.
- Pautassi, Laura. 2015. “Los derechos en las políticas sociales Desafíos teóricos y opciones estratégicas. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Nro. 10 Año 5

- Pineda, Ramón & Pablo Carvallo. 2010. “El futuro de las microfinanzas en América Latina: Algunos elementos para el debate a la luz de las transformaciones experimentadas”. En *Financiamiento del Desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile
- Roth, André. 2014. “Políticas Públicas. Formulación implementación y evaluación”. Bogotá D.C: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1980. “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”. *Policy Analysis* 5
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014. “La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades: Quito-Ecuador.
- 2013. “Todo un Mundo Mejor”. Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017. Quito-Ecuador. 2013.
- 2009. “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”. Plan Nacional Para El Buen Vivir 2009-2013. Quito-Ecuador. 2009. Segunda Edición.
- 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. “Planificación para la Revolución Ciudadana”. Quito-Ecuador. 2007.
- SETEP, Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. 2014. “Estrategia Nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza”. Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza. Quito-Ecuador. 2014.
- Subirats, Joan, Giménez María y Obradors Anna. 2005. “Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española”. En *Revista del Servicio Público*. Brasilia.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. “Análisis y gestión de políticas públicas”. Editorial Ariel. Barcelona 2008.
- Subirats, Joan, Eva Alfama & Anna Obradors 2009. “Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas: La significación del empleo”. Universidad Autónoma de Barcelona. Artículo enero 2009.
- Subirats, Joan. 2010. “Ciudadanía e Inclusión Social: El tercer sector y las políticas públicas de acción social”. Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universitat Autònoma de Barcelona y Fundación Esplai. Barcelona.
- Trivelli, Carolina. 2017. “Inclusión Económica”. Instituto de Estudios Peruanos. 2012. Disponible en: <https://www.sisca.int/centro-de-documentacion/5-ocades/encuentros-virtuales/foro-regional-intersectorial/panel-i-fundamentos-estrategicos-para-la-articulacion-intersectorial-de-las-politicas-de-proteccion-social-y-la-inclusion-productiva-en-el-marco-de-los-ods/592-inclusion-economica-carolina-trivelli> visitado 14/06/2019
- Villarreal, O. y Landeta J, 2010. “El estudio de casos como metodología de investigación científica”. En dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internacionalización. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa. Universidad del País Vasco.
- Westwood, Andy. 2006. “Conferencia Internacional. Inclusión Económica, políticas públicas y Desarrollo local”. Presidente del Foro de la OCDE sobre Innovaciones Sociales.
- Yin, Robert K, 2014. “Case Study Research: design and methods”. Los Ángeles: SAGE.

Yunus, Muhammad. 2002. "Conferencia Magistral del Profesor Muhammad Yunus". Director y Fundador del Grameen Bank de Bangladesh. Fundación Rafael Del Pino
http://www.eumed.net/coursecon/textos/yunus_frdp.pdf

Anexos

Anexo 1: Listado de entrevistados y encuestados

Nro.	Nombre	Perfil	Fecha
1	Mauricio Córdova	Ex Asesor y Ex Subsecretario de Inclusión Económica del MIES	15 de junio de 2019
2	Rosario Silva	Ex Directora de Inclusión Económica y Promoción del Trabajo Ex Directora de Diálogo y Generación de oportunidades	22 de junio de 2019
3	Mayra Díaz	Ex Especialista de la Dirección de Diálogo y Acompañamiento Social Ex Especialista de la Dirección de Inclusión Económica y Promoción del Trabajo	22 de junio de 2019
4	Mayra Cadena	Ex Especialista líder del proceso del Crédito de Desarrollo Humano en la Subsecretaría de Inclusión Económica Funcionaria actual de la Subsecretaría de Inclusión Económica	08 de junio de 2019
5	José Coronado	Ex Técnico de la Subsecretaría de Inclusión Económica. Ex Técnico de la Unidad de Inclusión Económica del Distrito Rumiñahui (Zona 2)	09 de junio de 2019
6	Camila Badillo	Coordinadora de la Unidad de Inclusión Económica Distrito Norte –Guayaquil- (Zona 8)	11 de junio de 2019
7	Xavier Beltrán	Responsable Zonal de Inclusión Económica –Zona 8- Coordinador de la Unidad de Inclusión Económica Distrito Durán- (Zona 8)	11 de julio de 2019
8	Katherine Santos	Responsable Zonal de Inclusión Económica –Zona 4- (Manabí y Sto. Domingo)	07 de julio de 2019
9	Laura Gonzales	Responsable Zonal de Inclusión Económica –Zona 5- (Los Ríos y Guayas)	06 de julio de 2019
10	Gladys Soriano	Beneficiaria del CDH –Durán-Guayaquil	09 de julio de 2019
11	María Cruz	Beneficiaria del CDH –Durán-Guayaquil	09 de julio de 2019
12	Nelly López	Beneficiaria del CDH –Durán-Guayaquil	09 de julio de 2019
13	Mariana Saltos	Beneficiaria del CDH –Durán-Guayaquil	09 de julio de 2019
14	Edelina Mendoza	Beneficiaria del CDH –Durán-Guayaquil	09 de julio de 2019

Anexo 2: Formato de entrevistas semiestructuradas

1. Datos generales del informante:
 - *Nombres y apellidos, profesión, cargo que ocupó/ocupa en el MIES, periodo que trabajó.*
2. La política pública de inclusión económica en el Ecuador:
 - *¿Qué se buscaba/busca con ella?*
 - *¿Durante el tiempo que lleva o llevó en el Ministerio considera que se han presentado cambios/ajustes sustanciales en la política y en sus instrumentos?*
 - *¿Qué logros considera que se han generado con la política?*
3. La estrategia de generación de emprendimientos en la población en situación pobreza:
 - *¿Qué es lo positivo y/o negativo de este instrumento?*
 - *¿Cuál es/fue la percepción de los beneficiarios del servicio?*
 - *¿Qué aprendizajes se han generado en la ejecución de la estrategia?*
 - *¿Qué incorporaría/quitaría de la estrategia de emprendimiento?*
4. El Crédito de Desarrollo Humano:
 - *¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de este instrumento?*
 - *¿Cuál es/fue la percepción de los beneficiarios del servicio?*
 - *¿Qué aprendizajes se han generado en la ejecución de la estrategia?*
 - *¿Qué incorporaría/quitaría en la estrategia del CDH?*
5. *¿Qué rol cumplía/cumple la idea de emprendimiento y del crédito en el diseño de la política?*
6. *¿Tenía/tiene otros componentes la Política? ¿Cuáles? ¿Qué pasó con ellos?*
7. *¿Qué tipo de recursos fueron/son utilizados en la implementación de la política y los componentes?*
8. *¿Qué factores considera que han influido para que la política alcance los resultados mencionados de la Política Pública?*
9. *¿Qué debería modificarse/cambiar en la política de Inclusión Económica?*
10. *¿Cuáles son los retos/desafíos de la política?*