

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA ESTUDIOS DE GÉNERO Y DE LA CULTURA
CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN GÉNERO Y DESARROLLO**

**El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y
desencuentros**

RUTH MARIBEL ALMEIDA CORTEZ

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA ESTUDIOS DE GÉNERO Y DE LA CULTURA
CONVOCATORIA 2003-2005**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN GÉNERO Y DESARROLLO**

**El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y
desencuentros**

RUTH MARIBEL ALMEIDA CORTEZ

TUTORA: DRA. SUSANA WAPPENSTEIN

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

Diciembre 2009

Dedicado a mi familia, y en especial a mis padres quienes me ayudaron a construir mis
alas para volar

Agradecimientos

Un agradecimiento especial a mi familia, quienes me han apoyado en este largo camino.

Gracias, miles de gracias a las amigas y amigos por su paciencia, por la oportunidad de aprender mientras tomamos un café durante este largo periodo académico y de investigación.

Un Agradecimiento muy especial a Ana M. Carrillo, Andreina Torres, Pamela Quishpe, Elena Ruiz, Mireya Villacis, Rafael Donoso, Orazio Bellettini, Carlos Chango, Sigrid Vascones, Christian Gruenberg y Victoria Pereyra-Iraola gracias por su amistad y afecto.

Un agradecimiento especialísimo a Andrea Pequeño, por su amistad y ayuda, quien con su paciencia y constancia me ayudo a dar forma a este documento. A Juan Pablo Black, por su apoyo total en el periodo académico.

Mi agradecimiento a mi tutora Susana Wappenstein, por toda su paciencia.

Y gracias miles a todas y todos los que aportaron a que está investigación concluya.

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO I

1.1. Introducción	8
1.1. Metodología	10
1.2. Estructura de la Tesis	11
1.3. Ejes de análisis teóricos	12
1.3.1. Las políticas públicas como herramienta para conseguir los objetivos del Estado. 13	
1.3.2. Políticas Públicas con Enfoque de Género	14
1.3.4 Y cuando hablamos de pobreza	15

CAPITULO II

El punto de partida: El Estado

2.1. Introducción	19
2.2. Estado de Bienestar Social.....	20
2.2.1. El Estado de Bienestar en América Latina	21
2.3. Estado Neoliberal.....	27
2.3.1. América Latina. Políticas de Ajuste Estructural.....	28
2.4. Estado Populista.....	30

CAPITULO III

La Política Social y los Programas de Transferencia Monetaria

3.1. Introducción	33
3.2. Programas Sociales	35
3.2.1. La implementación de los programas sociales	35
3.3. Articulación de las políticas públicas para combatir la pobreza: Programas de Transferencias Condicionadas	37
3.3.1. Programas de Transferencia Condicionada en América Latina.....	38

3.3.2. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas con enfoque de género	41
3.4. Breves de la política social y el Programa de Transferencia Condicionada en Ecuador	43

CAPITULO IV

El Bono de Desarrollo Humano

4.1. Introducción	47
4.2. Primera Fase: De Bono de la Pobreza a Bono Solidario (1998 – 2002).....	47
4.2.1. Yo también soy pobre	49
4.2.2. Y cómo será de cobrar la platita	52
4.2.3. Longa, vaga... ándate a trabajar!	54
4.3. Segunda Fase: Del Bono Solidario al Bono de Desarrollo Humano (2003-2006)	58
4.3.1. La encuesta socio-económica SelBen I	62
4.3.2. La condicionalidad en esta fase, un enunciado.....	67
4.4. Tercera Fase: El gobierno de la revolución ciudadana y el Bono de Desarrollo Humano (2007 – 2009).....	70
4.4.1. Los avances del programa.....	70
4.4.2. Y no les pongas límites: de la inclusión digital y la comunicación.....	73
4.4.3. De la cultura organizacional al interior del PPS y la ciudadanía.....	78
4.4.4. Y el clientelismo en esta etapa.....	80

CAPITULO V

CONCLUSIONES	85
ANEXOS	88
BIBLIOGRAFÍA	89

Síntesis

El documento propone analizar a través de un caso de estudio, el Bono de Desarrollo Humano, cuál es la relación del Estado, las políticas públicas para la superación de la pobreza y las y los beneficiarios del programa estatal ecuatoriano. Con este fin se rastrea a partir de la narrativa de funcionarios públicos y las beneficiarias los encuentros y desencuentros de los discursos frente al programa.

Así, por un lado, encontraremos “discursos oficiales” de los funcionarios de gobiernos en turno durante la década de implementación del programa, por otro, se recoge las voces de las mujeres beneficiarias en un intento de comprender, la otra cara de la moneda.

Una apuesta del presente trabajo está en argumentar que el programa se sustenta en el trabajo no remunerado de las mujeres, además de fortalecer el rol histórico de las mismas. Y por otro lado, en mostrar que la implementación de programas sociales sin ingredientes como la transparencia y la perspectiva de género puede ocasionar mayor vulnerabilidad para las beneficiarias y abrir la posibilidad de ser un nicho de reproducción de prácticas clientelares por parte de los gobiernos de turno.

CAPITULO I

1.1. Introducción

Auyero indica que “en general, en la investigación de ciencias sociales, todo va de lo epistemológico, de lo teórico, a lo empírico, y no al revés” (2005:3). Sin embargo, en mi caso sucedió al revés. En septiembre de 2005, me incorporé al equipo de trabajo de un naciente centro de investigación de políticas públicas en el país. Mi primer acercamiento a las y los beneficiarios de programas sociales, se concretó en pegar papelotes en la pizarra, mientras una colega explicaba a dirigentes de una comunidad cómo funcionaba un programa social de alimentación. Hasta ese momento nunca me había detenido a pensar en cómo llegaban los programas sociales a la gente.

Había trabajado ya en el campo de las políticas públicas en temas de derechos juveniles, y derechos sexuales y reproductivos. Del discurso dado por las compañeras, aprendí sobre la necesidad y el deber de que el Estado se preocupara por nosotros, los y las jóvenes. Las primeras experiencias de trabajo realizado con jóvenes de escasos recursos, me dejaron la impresión de que poco o casi nada se interesaban en temas de representación juvenil o derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo luego, a partir de conversaciones sueltas, comprendí que para ellos el “buscarse la vida” se hacía más necesario que asistir a una reunión de la organización.

Esta experiencia inicial, sumada a la que me inserté en el año 2005, abrió para mí una serie de preguntas: ¿cómo, en condiciones de precariedad económica, la ciudadanía se relacionaba con el Estado?; ¿cómo este respondía a necesidades y demandas de la población?; ¿mediante qué mecanismos confluían los intereses de ambos? Si había acciones estatales, ¿qué las impulsaba, cuál era su impacto y cómo estas eran recibidas?

La siguiente investigación es en parte, resultado de las inquietudes surgidas de mi trabajo práctico. La propuesta de análisis, toma como punto de partida el programa de Bono de Desarrollo Humano (BDH), convertido –por diversos gobiernos- en “bandera

de lucha” contra la pobreza, cabe indicar también, que es el programa social más grande del país, tanto por el número de beneficiarios como por los recursos estatales asignados. El objetivo del programa es entregar transferencias monetarias a ancianos, discapacitados y familias con niños, niñas y adolescentes en edad escolar, siendo este último grupo, el más numeroso. Es particular de este grupo que la asignación monetaria la reciben las mujeres/madres de familia en el 96% del total de población de este grupo.

En virtud de estos antecedentes, en mi trabajo de investigación observo cómo el Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador, es visto por los actores fundamentales del mismo, funcionarios públicos y beneficiarias, considerando factores como el cumplimiento de la condicionalidad del programa y la percepción de efectividad en la cotidianidad de quienes perciben el programa. Mi interés de estudiar a beneficiarias mujeres/madres de familia, radica que al ser el grupo más significativo en cuanto a número, las acciones del programa se enfocan o no, en las necesidades de este grupo.

Este texto busca rastrear los encuentros y desencuentros de los discursos frente al programa. Por un lado, observa los “discursos oficiales” de los gobiernos en turno respecto de la ejecución de la política social, y cómo la narrativa cambia dependiendo de la ideología oficial del momento; indaga, de forma general, en qué medida el enfoque de género está presente en su ejecución y, concretamente, cómo su implementación afecta el trabajo no remunerado de las mujeres. En este mismo afán, recoge las voces de las mujeres beneficiarias en un intento de comprender de forma empírica los impactos del programa, relacionados con: las implicancias del cumplimiento de las condicionalidades, la construcción de estrategias de supervivencia y empoderamiento.

Una apuesta del presente trabajo está en argumentar y sobre todo mostrar que el programa se respalda en el trabajo no remunerado de las mujeres, como también, la inexistencia de perspectiva de género en la ejecución del mismo, y en la posibilidad de ser un nicho de reproducción de prácticas clientelares por parte de los gobiernos de turno.

Una investigación como esta adquiere relevancia, al considerar que en Latinoamérica no son abundantes los estudios sobre programas de transferencias condicionadas con enfoque de género. La implementación de estos lleva aproximadamente 15 años, y las investigaciones sobre su impacto, desde una perspectiva de género, cuenta con la mitad de este tiempo. En este sentido, la presente investigación es un aporte exploratorio inicial, que fortalecería la línea de investigación sobre el tema en el Ecuador, iniciada ya por Armas (2004); y que se sumaría a los trabajos producidos en la región (Molyneaux 2006; Martínez Franzoni 2008; González de la Rocha 2005; Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano 2005, entre otros).

1.1. Metodología

La presente investigación se ha realizado en bases a dos metodologías de trabajo. La primera, está relacionada con la recopilación de referencias bibliográficas teóricas y fuentes secundarias, estas últimas, sustancialmente relacionadas con trabajos descriptivos sobre el programa del Bono de Desarrollo Humano.

Como se mencionó anteriormente, el trabajo de campo tenía como fin rastrear los discursos de las y los actores vinculados con el Bono de Desarrollo Humano. Para ello, se realizaron entrevistas individuales a:

Un grupo de seis informantes, conformados por funcionarios y ex funcionarios públicos de la oficina central del BDH, o planta central, como se lo conoce en la jerga administrativa, ubicada en la ciudad de Quito. Estos, fueron entrevistados individualmente entre julio y agosto de 2009.

Un grupo de 50 beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano, ubicadas en distintas ciudades del país, así por ejemplo Tena – Napo; 24 de Mayo - Manabí; San Cristóbal, Santa Cruz e Isabela en Galápagos; Quito, Cayambe, El Quinche, Calderón, San Rafael en Pichincha. Estas entrevistas se realizaron en un período intermitente, comprendido entre febrero del 2006 a julio de 2009.

Por otro lado, se realizó un grupo focal de beneficiarias en la ciudad del Quito, específicamente, del noroccidente de la ciudad, que tienen como punto homogéneo ser esposas de trabajadores de la construcción, quienes en su mayoría son migrantes del noroccidente de la provincia de Pichincha.

Las entrevistas realizadas a voces formales de la institución, tuvieron un carácter semi-estructurado, que permitió construir una “historia” respecto a la trayectoria del BDH, puesto que información bibliográfica disponible sobre el recorrido histórico del programa es escasa, se cita con el nombre de los entrevistados, al ser información oficial debe quedar constancia de responsabilidad de la fuente. De la misma forma, las entrevistas a beneficiarias del programa, se plantearon desde entrevistas semi-estructuradas. En un primer momento (2006 -2008) mirando como la ejecución del programa podía o no promover prácticas clientelares, las entrevistas finales y las que han resultado más enriquecedoras para esta investigación (2009), tuvieron como mirada el impacto en la cotidianidad de la vida de las mujeres. Son en estas últimas dónde se percibe con claridad, cómo el programa se sustenta en el trabajo no remunerado de las mujeres, por pedido expreso de las mujeres entrevistadas, se cita con el primer nombre de la informante.

1.2. Estructura de la Tesis

La presente tesis propone una mirada que pretende ser integral para observar el escenario en el cual se desenvuelven las políticas públicas de superación de la pobreza, y en especial los programas sociales de transferencias condicionadas, tomando como caso de estudio al Programa Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. En un primer momento se ofrece una brevísima revisión bibliográfica sobre la generalidad de los tipos de gobierno. Tratando así de construir el escenario primario en el cuál un programa de transferencias condicionadas se desenvuelve, puesto que, existe una relación no necesariamente feliz entre la ideología del gobierno de turno y el proceso de

implementación de políticas públicas para la superación de la pobreza, cómo efectivamente ha sucedido en el caso ecuatoriano, y se lo abordará más adelante.

El siguiente capítulo revisa la implementación de los programas sociales de superación de la pobreza. En especial, los programas de transferencias condicionadas, y como estos se desenvuelven en el contexto de políticas públicas sociales. Este capítulo cierra la revisión teórica de la implementación de programas de transferencias condicionadas como paliativos de la crisis de las últimas décadas del siglo XX, y como herramienta de superación de la pobreza, y por otro lado, es la puerta para introducirnos a nuestro objeto de estudio, los discursos de los actores claves del programa Bono de Desarrollo Humano.

El capítulo siguiente representa el corazón de la investigación. Ofrece un recorrido histórico de los diez años del funcionamiento del programa Bono de Desarrollo Humano, lo que permite analizar cómo este se ha ido transformando desde un programa meramente asistencialista a la propuesta actual: un programa que pretende fortalecer el desarrollo humano en la población más vulnerable del país. Aquí, se rescata la voz de funcionarios públicos y beneficiarias, a partir de lo cual se construye una historia tejida a base de encuentros y desencuentros de la implementación del programa social. Además, permite ver que la versión oficial cambia según los parámetros del gobierno de turno, mientras que las voces de las usuarias -en algunos temas- se mantienen a través de la década de implementación.

El final está abocado a sistematizar las conclusiones de la investigación, en dónde los elementos gobierno, programa de transferencias condicionadas y actores claves se fusionan para mostrar la interacción existente.

1.3. Ejes de análisis teóricos

La propuesta de la investigación pretende analizar los encuentros y desencuentros en los discursos de los actores del Programa Bono de Desarrollo Humano,

Desde mi punto de vista, el marco de análisis tiene como ejes fundamentales: políticas públicas, pobreza y género. Con el fin de puntualizar aspectos que considero importantes, mencionaré algunos fundamentos teóricos que me permiten reforzar lo propuesto en los subsiguientes capítulos con el fin de llegar al objetivo planteado.

1.3.1. Las políticas públicas como herramienta para conseguir los objetivos del Estado.

Las políticas públicas son los vehículos para alcanzar los fines del Estado, para ello partiré de la definición propuesta por Alcántara (1995), quien menciona que las políticas públicas son flujos determinados del régimen político hacia la sociedad, las concibe como un producto del sistema político, y por tanto, elementos formalmente institucionalizados del sistema político vinculado esencialmente al Estado, se podría decir, que las políticas públicas son la gestión técnica y profesional de los proyectos políticos de un grupo, que necesariamente afectan a la sociedad en su conjunto.

Así también, Bellettini se refiere a las políticas públicas como “el conjunto de acciones que ejecutan los gobiernos buscando el cumplimiento de determinados objetivos en la sociedad”¹ (2007:s.d) menciona asimismo que en América Latina se ha definido como políticas públicas a elementos diversos como: un campo de actividad específico; una decisión gubernamental; un programa de acción, y; el resultado de una ley o de un proyecto gubernamental.

En países como el Ecuador, la formación de las políticas públicas tienden a responder a una lógica definida por los intereses de los actores políticos, por tanto, la política pública se puede convertir en el espacio de captación del poder, puesto que no

¹ El autor propone un análisis a esta definición: i) Acciones: las políticas públicas existen cuando se cristalizan en mecanismos concretos; ii) Gobierno: la política pública es un instrumento específico del gobierno nacional o local; iii) Objetivos específicos: las políticas públicas no son únicamente instrumentos técnicos sino que son mecanismos que se conciben, diseñan y ejecutan en el marco de un juego político; iv) Sociedad: las políticas públicas se dirigen a un conglomerado humano. Este conglomerado tiene también sus propias perspectivas para lograr determinados objetivos políticos, y; e) Totalidad: las políticas públicas son universalmente vinculantes. Nadie puede eludir el “obedecer” los objetivos y mecanismos incorporados en la política pública.

necesariamente está ligada a un proceso “técnico”, en muchos caso han sido meros parches, o cumplimiento de acuerdos internacionales².

Por otro lado, Bellettini (2007) sugiere analizar el ciclo de la política pública³ teniendo en cuenta algunas dimensiones: a) quiénes son los actores que diseñan la política pública; b) cuáles son los contenidos que se incluye en la propuesta de políticas públicas; c) el proceso de toma de decisiones, y; d) sostenibilidad de la política pública. Por tanto, se infiere que, las políticas públicas afectan de forma diferenciada a los individuos que conforman una sociedad. Esto se debe por los elementos mencionados: intereses de grupos políticos o ciudadanos; coherencia o no entre el discurso político y la implementación por parte del sistema burocrático; intereses particulares e ideología del gobierno que se encuentre en el poder; y el financiamiento de las mismas.

1.3.2. Políticas Públicas con Enfoque de Género⁴

Al ser el objeto de estudio un programa social con enfoque de género, considero adecuado, realizar una pequeña introducción sobre políticas públicas con enfoque de género. Según Astelarra (s.f.) quien afirma que es necesario establecer espacios ciudadanos en la construcción de la política pública⁵, y es así, como en estos espacios que se han abierto, el movimiento de mujeres ha incursionado y generado la necesidad

² Así, en los años 80's y 90's se concibieron como el instrumento para el desarrollo del país desde una perspectiva neoliberal.

³ Diversos autores (Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999; Rodríguez H., y Marcelo Pérez 2004; Bellettini 2007) ponen énfasis en el diseño de la política pública desde una visión técnica, para ello sugieren pasos a seguir: i) Visualización del problema e introducción en la agenda pública; ii) Diseño de la política pública; iii) Toma de decisión; iv) Implementación; v) Sostenibilidad de la política pública.

⁴ El siguiente texto, toma como base al documento preparado por la Diputación de Cádiz-España, para el curso “Igualdad de género” Módulo II De las políticas específicas a las políticas integradas.

⁵ Los actores que pueden intervenir en el diseño de políticas públicas pueden ser dos: tecnócratas, quienes propondrán un diseño “tecnocrático” a partir de elementos como: los fines del tipo de gobierno que en ese momento se encuentre en el poder, si responde o no a necesidades consideradas estratégicas en la agenda del gobierno, presupuesto, niveles de gobernabilidad, entre otros. Si por el contrario, la propuesta de política nace desde los actores afectados, nos encontramos frente a un tipo de política democrática; que toma en cuenta la voz de la población afectada, por tanto, si los actores afectados intervienen en la propuesta de diseño de la política pública, existe mayor probabilidad de implementación y continuidad de la misma. Así, mediante procesos de participación ciudadana se pueden proponer leyes o reformas constitucionales, a través de recolección de un número determinado de firmas de apoyo de la población (entre 0.3% y 5%) según la normativa constitucional. En países como Argentina, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, se ha incorporado esta forma de proponer políticas públicas desde la ciudadanía. Bellettini (2007)

de que en el Estado, se comience a pensar en la generación de políticas públicas con un enfoque de género⁶, puesto que al reconocerse abiertamente que existe una desigualdad de género en la sociedad, el Estado debe responder a estas necesidades distintas de hombres y mujeres para lograr una verdadera equidad social.

El enfoque de género en las políticas públicas, se refiere a las diversas formas que el análisis de género puede estar ausente o presente en la elaboración e implementación de las políticas, es decir, al grado de sensibilidad y compromisos mostrado por los hacedores de políticas, para el logro o no de la equidad entre hombres y mujeres.

1.3.4 Y cuando hablamos de pobreza

La pobreza es un fenómeno social complejo y multidimensional que genera exclusión social, económica, cultural y política, si a ello agregamos la desigualdad en el acceso a la distribución de recursos este fenómeno se vuelve aún más complejo. “La pobreza se encuentra directamente relacionada con los patrones de desigualdad y los procesos de discriminación en el empleo y otras esferas sociales” (Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006:14) Diversos estudios, aseguran que grupos sociales vulnerables como mujeres, minusválidos, indígenas, jóvenes, sufren mayores niveles de pobreza (Ortiz 2007), si a ello se agregan variables como raza/etnia, ruralidad, género/sexo, niveles de escolaridad, la probabilidad de vivir en pobreza es aún mayor. La CEPAL (2007) afirma que la pobreza limita la participación de los beneficios del desarrollo, es decir, no permite a quienes viven en pobreza “gozar de un estándar y una calidad de vida que debieran garantizarse de acuerdo al nivel de progreso y bienestar medios de una sociedad”

⁶ En materia de políticas públicas con enfoque de género, se han propuesto políticas desde las necesidades de los actores, teniendo así: El caso de violencia doméstica en Chile, que surgió de la necesidad creciente de poner en el debate público el problema de la violencia doméstica, apoyado por las organizaciones no gubernamentales (ONG's) nacionales e internacionales para cambiar los marcos interpretativos existentes en la legislación chilena. En México DF, la despenalización del aborto y acceso al mismo en el sistema público, llevado gracias a una amplia coalición de organizaciones de mujeres y de derechos humanos. Así mismo, bajo esta modalidad, se han propuesto en países en Uruguay sobre despenalización del aborto y Ley Marco sobre derechos sexuales y reproductivos en Bolivia, obteniendo una amplia acogida en la sociedad de estas propuestas, pero al momento de llegar al Senado o poder ejecutivo han sido boicoteadas por los sectores conservadores y la iglesia.

(2007:150). Es, así que derechos como el ejercicio pleno de la ciudadanía se ven limitados, por tanto la pobreza impide el pleno ejercicio de los derechos individuales a una vida digna, que supone estar en condiciones de satisfacer las necesidades básicas

En las últimas décadas, se han comenzado a explicar los fenómenos de pobreza y desigualdad, gracias a diversas investigaciones y estudios, “como las modificaciones en el nivel y la composición de la misma, en respuesta a las transformaciones económicas y demográficas que han ocurrido en el mundo y las innovaciones para enfrentar este fenómeno que brindan las políticas públicas” (Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006:14). Recurriendo a la historia, se podría decir, que a partir de la década de los setenta aparecen estudios sobre pobreza. En esta época se comienza a “medir la pobreza y el objetivo de aumentar los ingresos de los pobres concentro la atención pública en América Latina” (Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006:14) Los estudios principalmente se centraron en temas de accesibilidad al empleo, definición de métodos para medir la pobreza.

Por otro lado, al reconocerse la pobreza como un fenómeno multicausal. En la década de los 70's en la región, las políticas públicas para la disminución y eliminación de la pobreza se enfocaron principalmente a mejorar las condiciones de acceso al empleo de quienes vivían en pobreza. Es así, como en esta época las políticas públicas tenían un enfoque redistributivo y se encontraban alineadas a la generación de empleo, acceso a vivienda a bajos costos, subsidios en los precios y un fuerte componente de asistencia social a los grupos más vulnerables y proteccionismo a la sociedad en general (Palmer 1996; Cagatay 1999; Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006; Ortiz 2007; CEPAL 2003, 2007). Al finalizar la década de los 70's y entrar a los 80's, con graves problemas financieros de los estados latinoamericanos debido a la crisis de esos años, el estado proteccionista va desapareciendo, por tanto, se producen importantes cortes presupuestarios en los programas sociales, y la visión redistributiva del ingreso va dando paso a las políticas de mercado.

Como se conoce en América Latina, durante los ochentas se implementan políticas de ajuste estructural sin visión social, que se enfocaron en disminuir o eliminar programas sociales, subsidios a servicios, entre otros.

A inicios de la década de los noventas se evalúan los resultados de las políticas implementadas, y se determina que los niveles de pobreza de la población se han incrementado, como también los indicadores de desigualdad (los sectores pobres son aún más pobres y existe un grave empobrecimiento de la clase media). En vista del panorama en la región, “el combate a la pobreza recobró un lugar privilegiado en la agenda regional y surgieron nuevos enfoques para entenderla, con el fin de orientar las políticas al respecto” (Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006:15) Estos enfoques cuestionaron los “antiguos conceptos que daban cuenta de las tendencias y determinantes de la pobreza y de los indicadores para definirla y dimensionarla” (Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006:15). Es así, que se incorporan en el análisis elementos como:

Discriminación y desigualdad de género o la discriminación étnica y de raza – interactúan con la pobreza. Se intenta, además, interpretar otras situaciones relacionadas, como los cambios que se observan en la estructura familiar y los nuevos roles económicos de las mujeres para identificar los aspectos dinámicos de la pobreza y los determinantes en los procesos de movilidad ascendente y descendente (Valenzuela Ma. E. y Ma. Bastidas 2006:15).

Por otro lado, organismos internacionales como las Naciones Unidas intervienen en la región, argumentando que la pobreza no sólo se limita a la insuficiencia de ingresos que permitan satisfacer las necesidades básicas de las personas y las familias. La pobreza también se refiere a las relaciones que los llamados pobres tienen con su entorno. Naciones Unidas señala que la pobreza “*vulnera los derechos humanos en general, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los grupos y las comunidades*, (PNUD 1990) fijándose como objetivo del Desarrollo del Milenio la reducción a la mitad de las personas que viven con menos de un dólar al día entre 1990 y 2015. En esta misma línea, para finales de los 90’s a partir del informe de Desarrollo Humano del PNUD en 1997, se incorpora otros elementos de análisis, utilizados hasta la actualidad, en los estudios sobre pobreza. Estos elementos se

refirieren a las capacidades de los seres humanos para relacionarse con su entorno. Parte de que la pobreza no se la debe entender en el sentido estricto de los ingresos que las personas o familias puedan tener, sino a partir de la imposibilidad de acceso de las personas como individuos a elegir y acceder a oportunidades y tener una vida digna.

CAPITULO II

El punto de partida: El Estado

2.1. Introducción

De forma sucinta al referirnos al Estado se podría indicar que, Weber (1964, en Gigli s.f.: 8-9) se refiere al Estado como una asociación de carácter institucional, que mantiene una dominación sobre un territorio y una población. Además, genera poder desde su orden jurídico y administrativo. Para ello, dispone de instituciones (familia, escuela, policía, tribunales) que vigilan y mantienen el orden⁷.

Zafra agrega que el estado cobija “una población, con creciente homogeneidad y sentido de auto pertenencia” y que es un institucionalidad “eminente burocrática, coherente y jerarquizada, [que] desarrolla una compleja gobernación guiada [...] por las ideas de seguridad y prosperidad” (1990:74).

Esta institucionalidad está regida por un gobierno, a decir de Ivinsky, una “estructura transitoria encargada de dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado” (2002:17); o –como señala Corral- mandatarios que, “ejercen cargos durante un período de tiempo limitado dentro del conjunto del Estado” (2007:sd.). Para lo cual, promueven leyes, reglamentos, políticas, acciones y programas⁸.

⁷ O'Donnell destaca en este sentido, el control de los medios de coerción física “que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre ese territorio” (2004:3-4).

⁸ Vescovi (2002) hace referencia a dos tipos de acciones inherentes a los fines del Estado. Los primeros, fines primarios, están conectados a lo que él llama “fines imprescindibles”, sin los cuales la existencia de un Estado no tiene sentido. Están relacionados: el dictar y hacer cumplir las leyes, al impartir justicia, al mantenimiento del orden y la paz en el territorio; órganos de control como la policía, las fuerzas armadas, y órganos que imparten y administran la Justicia; una burocracia responsable de la gestión diaria del gobierno, y la presencia de una institución que elabore y modifique las leyes. Además, se refiere a los servicios financieros y de generación de bienes que el Estado establece: cobro de impuestos, emisión de moneda, construcción de carreteras, entre otras. Por su parte, los fines secundarios, son actividades que realiza pero que no debe cumplir en forma imprescindible: la provisión de educación, salud pública, empleo, entre otros. Como se verá más adelante, estas acciones se ejecutan o no, dependiendo en gran medida en el tipo de estado y gobierno que rija en un determinado territorio. Rodríguez y Pérez indican que las acciones inherentes al Estado están determinadas en la provisión de educación, salud, justicia y seguridad. Plantean, además, una visión del estado en la época actual: “con una administración honesta, que aplica correctamente los recursos tributarios, que es efectivo en la prestación de los servicios públicos, que rinde cuentas y le brinda la posibilidad a la ciudadanía de participar activamente en la determinación de las opciones de política y en el control de la gestión

Esto se materializa en políticas públicas, entendidas como “flujos” y “productos [...] del régimen político hacia la sociedad” y como “uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales [...] o como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Alcántara 1995:106).

Así, tenemos que las posiciones ideológicas de quienes estarían manejando el “poder del estado” determinarían las formas de construir la política pública y las formas de relacionarse con la ciudadanía. De hecho, Corral (2002) menciona que el gobierno está claramente relacionado al ejercicio de la actividad política. Así, dependiendo del tipo de Estado, la participación de la ciudadanía y los partidos políticos tienen presencia o no.

Basado en estos antecedentes, el presente capítulo busca trazar un limitado recorrido histórico en que se gestan tres formas de gobierno -Estado de Bienestar, Estado neoliberal y populista, con el fin de generar un marco general de análisis del espacio en el cual se generan las políticas públicas, en especial aquellas de superación de la pobreza.

2.2. Estado de Bienestar Social

El Estado de Bienestar Social o Estado Social del Bienestar, es una forma administrativa que se desarrolló en Europa y, en especial, en los países escandinavos durante el siglo XX.

En sus diversas variantes consideran que, a distinta escala, es responsabilidad estatal que las y los ciudadanos tengan acceso al pleno empleo y a un sistema de seguridad social, garantizando un nivel mínimo adecuado para las y los ciudadanos que, sin esta ayuda, “puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable

públicas” . Funciones necesarias, para cumplir con su “papel articulador y promotor de la actividad económica y social” (2004:11).

según los criterios de la sociedad moderna” (Amartya Sen 1999: s.d.). Así, además de consolidar un sistema público de pensiones, debería garantizar el acceso universal a la salud y a la educación. Se trata, por tanto, de “un poderoso y complejo sistema de protección social”, en el que se produce un “cruce entre política –es decir, las relaciones de poder- y economía” (Bernechea 2002:1). Estas intenciones y fines de bienestar, deben operativizarse. Los recursos empleados por el Estado para generar bien común, son entendidos como gasto o inversión social que fortalece la cohesión y la productividad de una sociedad en el largo plazo, posibilitando -entre otras- cosas disminuir los niveles de inequidad y mejorar los niveles de gobernabilidad; es decir, generar relaciones (cohesión social) al interior de la sociedad (Estado-mercado-sociedad) de cooperación, afecto, fidelidad, solidaridad, jerarquía y, en algunos casos, exclusión⁹. Como se verá más adelante, este tipo de Estado, debido a la crisis mundial vivida en los años setenta, fue altamente criticado y se propuso un cambio en el modelo (Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999).

2.2.1. El Estado de Bienestar en América Latina

Distintos autores, como Sojo (2006), Sunkel (2006), Martínez Franzoni y Koen Voorend (2008), Albuquerque (2007), se preguntan si en América Latina existió en estricto sentido un Estado de Bienestar, o si más bien este se construyó “a la latinoamericana”. Si se considera que tiene como fin último proveer servicios de forma equitativa y sin discriminación, que entre otros garanticen a las y los ciudadanos un ingreso mínimo, y el apoyo en momentos de vulnerabilidad (enfermedad, desempleo, vejez) para minimizar el impacto que estas condiciones pudieran generar en su vida cotidiana (Sen 2000; Alburquerque 2007), se podría decir que en América Latina aproximadamente a partir de los años 30’s, aparece la idea de un Estado de Bienestar que reprodujo en buena parte las

⁹ La operativización del Estado de Bienestar está dada a partir de las políticas económicas y sociales que se implementen; en este sentido, Vaca (2004) manifiesta que existe una tensión sobre el proceso de operativización del concepto. Esta tensión se relaciona con cuál es el rol del Estado de Bienestar para conseguir su objetivo. Existen distintos niveles de aplicación del régimen de Bienestar, y por tanto, distintos métodos o formas para conseguir el bienestar de las y los ciudadanos (referido a la universalización o focalización de las prestaciones), generando distintos niveles de bienestar, equidad y satisfacción en la sociedad.

características mencionadas. Sin embargo, habrían existido factores que llevaron a que los estados latinoamericanos no pudieran consolidarlo¹⁰.

En este esfuerzo de visibilizar la existencia y limitaciones de los Estados de Bienestar en la región, Mesa Lago (1978) propone una clasificación a partir de los sistemas de seguridad social. Esta, basada en criterios históricos, “destaca particularmente el momento en el cual cada país empezó a ocuparse de la protección social de sus habitantes por medio de sus políticas públicas”. En este sentido, permitiría entender la “orientación de las políticas sociales” y evidenciar que “entre más temprano se haya iniciado dicha atención, son mayores los grados de madurez institucional alcanzados” (Fleury y Molina 2000:11). Tal como muestra la Tabla 1, la clasificación de Mesa Lago identifica tres grupos de países:

Tabla 1

Clasificación de Estados de Bienestar América Latina, según sistemas de seguridad Social

Países	Décadas de implementación	Características y problemas
Grupo pionero: Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica	20's y 30's	<p>Se caracterizan por ser los primeros en establecer los sistemas de seguros sociales en la región. En el tiempo de su implementación, alcanzaron su mayor cobertura y desarrollo.</p> <p>Los problemas detectados son: altos costos, déficit creciente y desequilibrio.</p> <p>En la actualidad, poseen una cobertura universal o casi universal. Presentan una marcada estratificación social¹¹ en la calidad y condiciones de acceso de los mismos. Existen riesgos para mantener su estructura debido principalmente al incremento de una población envejecida, que no cotiza para la seguridad social, sino que la utiliza</p>

¹⁰ El Estado se pensaba a sí mismo como urbano. Lo rural y/o la periferia era inexistente al momento de planificar; las economías eran débiles y, en su mayoría, agroexportadoras; existían bajos niveles de cohesión social (relación Estado-mercado-sociedad), los mercados laborales excluían a la mayoría de la población, por lo que gran parte de la producción del bienestar era realizada por las familias y las redes sociales de apoyo; existía un débil reconocimiento de población indígena.

¹¹ La estratificación social da cuenta o es un medio para representar la desigualdad social de una sociedad en la distribución de los bienes y atributos socialmente valorados, en este caso, el acceso al sistema de seguridad social. El concepto de estratificación social implica que existe una jerarquía social así como una desigualdad social estructurada (Fleury y Molina 2000).

Grupo intermedio: Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela	40's y 50's	Establecen una cobertura y desarrollo intermedio de sus sistemas. Acceden al sistema quienes están empleados en el sector formal. Estaban menos estratificados en cuanto a calidad y condiciones de acceso. Su costo era menor y su situación financiera mejor que en el primer grupo, aunque algunos ya enfrentaban desequilibrio debido, entre otros, al subempleo ¹² .
Grupo tardío: Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití	en los años 60's y 70's	Su población cotizante es relativamente más joven y su esperanza de vida menor. En la actualidad sus sistemas son relativamente más unificados y sufren de menos problemas financieros, pero tienen baja cobertura, calidad y acceso a los servicios

Fuente: Fleury y Molina 2000; Del Valle 2009. Elaboración propia.

En la década de los 90, los estudios de reforma del sector público incluyeron en su agenda las relaciones comparativas de los Estados de Bienestar. Uno de los estudios más influyentes es el realizado por Esping-Andersen, que distingue tres regímenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador. Este autor asevera que estos regímenes “se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen la “tríada del bienestar”) (2001:47). Así, al caracterizar los regímenes establece que se diferencian dependiendo de: i) el grado de desmercantilización o nivel en que los ciudadanos son menos dependientes del mercado para satisfacer su bienestar; ii) la relación entre el Estado, la familia y el mercado en la provisión del bienestar, y; iii) el efecto de la provisión pública de los servicios en la sociedad.

Partiendo de la propuesta de Mesa Lago, Filgueira propuso una clasificación de tres tipos de regímenes de Bienestar, desde 1930 – 1980. Planteó que “el desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales se encuentra profundamente ligado al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones por lo que su extensión se encuentra, en parte, ligada al desarrollo de este modelo” (1998:83).

¹² Los aportantes al encontrarse en el subempleo no cotizan a la seguridad social y si lo llegan hacer lo harán en los mínimos requeridos.

Tabla 2. Clasificación de Estados de Bienestar América Latina, según sistemas de seguridad Social y desarrollo industrial

Países	Relación con otras clasificaciones	Características y problemas
Universalismo Estratificado: Uruguay, Argentina y Chile	Modelo conservador (según Sping Andersen)	Tienen como característica general que un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar, frente al resto de América Latina, y que un alto porcentaje de la población está cubierta con mecanismos de seguridad social. Asimismo, tienen altos grados de desmercantilización y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a las prestaciones sociales
Regímenes Duales: Brasil y México		Existe un altísimo nivel de estratificación, la amplia extensión del territorio genera problemas en la cobertura. En este modelo, aproximadamente la mitad de la población se encontraba cubierta por sistemas modernos de protección social en tanto que la otra mitad es ajena a los mismos, especialmente en las áreas de salud y pensiones
Regímenes Excluyentes: ¹³ República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador		Son sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social (sólo cerca de 20% de la población incorporada), existe un alto nivel de la población trabajando en el sector informal, siendo la cobertura nula.

Fuente: Fleury y Molina 2000; Del Valle 2009. Elaboración propia.

Trabajos posteriores, agregan nuevos factores que incidirían en la caracterización de los regímenes de bienestar en América Latina. Según esto, “la intencionalidad y la retórica institucional de las leyes y las políticas públicas”, se combinaría con la realidad y la práctica informal de las personas y sus familias” (Martínez Franzoni 2005:3); y, consecuentemente, con el grado de desmercantilización y desfamiliarización¹⁴ existentes en la provisión del bienestar (Martínez Franzoni 2005:3, 12). A partir de esto, Barrientos (2004) argumenta que se habría pasado de un modelo conservador-informal a uno liberal-informal (Ver Tabla 3); y Martínez Franzoni (2005) plantea la existencia de tres modelos: estatal productivista, informal familiarista y estatal proteccionista (Ver Tabla 4).

¹³ Barba (2004), siguiendo la línea de Filgueira, señala que países duales y excluyentes se destacan por el aumento de la heterogeneidad étnico-cultural, un sistema regresivo de los sistemas de protección social (Del Valle 2009).

¹⁴ La desmercantilización estaría relacionada con “el grado en que el bienestar de las personas deja de estar sujeto al poder adquisitivo; y la desfamiliarización con el grado en que el bienestar deja de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado (Martínez Franzoni y Koen Voorend 2008:12).

Para ambos autores, los Estados de Bienestar en América Latina tienden a la informalidad, principalmente, a que el Estado no puede proporcionar a las familias/personas las medidas necesarias para conseguir la seguridad económica y social, ya sea vía Estado o mercado, por tanto, las familias asumirían estas responsabilidades. Además, evidencian que el modelo de familia nuclear donde el hombre es proveedor y la mujer cuidadora, es común en las propuestas de planificación en países latinoamericanos, como ya lo evidencio Moser (1995). Consecuentemente, los niveles de defamiliarización, con respecto a los países desarrollados son bajos, y las políticas públicas que se plantean necesariamente serán pensadas desde esta perspectiva, hecho que sucede como se observará más adelante en los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Tabla 3. Clasificación de Estados de Bienestar América Latina, según retórica institucional y práctica informal de personas y familias

Modelo	Relación con otras clasificaciones	Características y problemas
Conservador informal	Modelo conservador (según Sping Andersen)	La principal fuente de protección eran sistemas estratificados de seguridad social, asociada al empleo y destinada solo al trabajo formal. El trabajo informal dependía de estrategias familiares y de sus ingresos para hacer frente a riesgos como la vejez y la enfermedad.
Liberal-informal	Modelo Liberal (según Sping Andersen) ¹⁵	Existe un mayor protagonismo del mercado informal, puesto que las familias y las redes sociales, se convierten en las generadoras de mecanismos de protección, debido a la reducción del gasto público en el área de la política social

Fuente: Martínez Franzoni 2005; Martínez Franzoni y Koen Voorend 2008; Del Valle A. 2009. Elaboración propia

Tabla 4. Clasificación de Estados de Bienestar América Latina, según grados de desmercantilización y desfamiliarización

Modelo	Características y problemas
Estatal proteccionista: Uruguay, Costa Rica	Alta asignación de recursos financieros para servicios universales. Altas capacidades relativas para la redistribución proteccionista. Experimentan un desplazamiento hacia una mayor participación de mercado en el área de servicios (educación, salud, pensiones). Muestran una alta desmercantilización de la fuerza de trabajo a través de ingresos medios y trabajos formales, así mismo baja familiarización con alta división sexual del trabajo remunerado.
Estatal productivista: Chile, Argentina y México	Desplazamiento acelerado y radical desde el Estado hacia la prestación privada de servicios, en particular de salud, educación y pensiones. En estos países, el Estado tiene altas capacidades relativas y en la última década se realiza inversión social focalizada, dirigida a prestar condiciones mínimas de bienestar. Presentan una alta mercantilización doméstica de la fuerza de trabajo con ingresos altos, desmercantilización alta con énfasis en sectores de escasos recursos. Familiarización baja con alta división sexual del trabajo remunerado. El Estado tiene capacidades relativas para la redistribución. Así mismo, los programas sociales logran mayor efectividad relativa en desmercantilizar el bienestar de personas que demuestren necesidad. La limitación es que muchas personas que no logran demostrarla tampoco logran mercantilizar exitosamente el bienestar, la

¹⁵ Sin embargo, comparativamente con este, carece de sólidos programas focalizados (Martínez Franzoni 2005; Martínez Franzoni y Koen Voorend 2008; Del Valle A. 2009)

	desigualdad en la distribución del ingreso es alta.
Informal familiarista: Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Un mercado y Estado débil con escasa presencia y capacidades institucionales. El Estado presenta bajas capacidades relativas para la redistribución. Las élites sociales, políticas y económicas han capturado al Estado. Por otro lado, las políticas públicas promueven una alta participación del trabajo femenino no remunerado y de estrategias familiares para el manejo del riesgo social. Las mujeres tienen un mayor nivel de participación laboral informal en condiciones precarias, que permite generar un nivel mínimo de ingreso para la familia, en el caso de existir dos proveedores, si fuera el caso que la mujer es proveedora única de la familia, las condiciones familiares serán aún más vulnerables. Las mujeres continúan siendo cuidadoras y tienen que responder a una alta demanda, debido tanto a tasas de fecundidad muy altas como a la muy escasa inversión social, por tanto, presentan una alta mercantilización transnacional de la fuerza de trabajo con ingresos bajos, existe una nula o baja desmercantilización. Familiarización alta con baja división sexual del trabajo remunerado. En esta categorización están países como.

Fuente: Martínez Franzoni 2005; Martínez Franzoni y Koen Voorend 2008. Elaboración propia.

2.3. Estado Neoliberal

El neoliberalismo aparece como una crítica al Estado de Bienestar. En tanto propuesta ideológica de reformas económicas, pretende establecer que todos los países alcancen niveles óptimos de desarrollo económico. Para ello, plantea: a) rechazo a la intervención del Estado en la economía, en cualquier forma de gobierno; b) defensa del mercado como única forma para lograr la regulación económica en todos los países; c) defensa y promoción de la libre competencia, para lograr el desarrollo máximo de la economía global (Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999; Burningham, D. et al 1990).

Diversos autores afirman que el neoliberalismo surge de forma rápida en los años ochenta en las administraciones de George Bush en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido; quienes apoyaron la contratación de especialistas económicos en organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) para lograr un nuevo modelo económico, que terminaría por extenderse a gran parte del mundo (Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999; Rodríguez H., y Marcelo Pérez 2004)

2.3.1. América Latina. Políticas de Ajuste Estructural

Durante en los años ochenta, se produjo una gran crisis económica, causada por los problemas económicos globales de fines de la década de 1970: la caída del precio del petróleo, la crisis de la deuda, múltiples depresiones económica, la estanflación, altos déficits en la balanza de pagos. Esto obligó a que países en desarrollo solicitaran préstamos a los organismos internacionales para enfrentar la crisis. Para ello, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) exigieron ciertas condiciones (condicionalidades) macroeconómicas y políticas, para obtener tasas de interés más bajas sobre los préstamos ya existentes¹⁶. El término utilizado para referirse a los cambios de políticas solicitados por las multilaterales a los países en desarrollo se conoció como Políticas de Ajuste Estructural. “El objetivo general de los programas de ajuste estructural [fue] el de mejorar la capacidad de respuesta del sistema de mercado eliminando las rigideces y restricciones estructurales e institucionales que inhiben el ajuste del mercado” (Gabatay 1999:10)

Como se mencionó, entre las políticas propuestas de ajuste estructural se planteó el achicamiento del Estado a través de la venta de empresas pertenecientes al sector público¹⁷. En América Latina, esto produjo un mayor empobrecimiento y un menor acceso a los servicios públicos, la baja en la calidad de la educación, salud y otros, además del deterioro y minimización de la infraestructura de los países. Los sectores sociales que mayormente sufrieron frente a las políticas de ajuste estructural fueron las familias de los sectores pobres y medios. Los primeros, volviéndose más pobres y

¹⁶ Las condicionalidades fueron solicitadas con el fin de que la implementación asegure que el dinero prestado sería gastado para mejorar las condiciones económicas del país. Las condiciones que se establecieron se las conoce como el Consenso de Washington y se referían en términos generales a: i) reducción estatal; ii) apertura comercial; iii) mejoramiento de las finanzas públicas. Todo ello con el fin de mejorar la eficiencia y el control del Estado, sanear las finanzas estatales, mejorar la balanza comercial, fortalecer la fluidez de las importaciones y exportaciones, es decir, apertura de mercados, porque al cumplir con todos estos postulados la economía de los países se volvería más eficiente (Burningham, D. et al 1990; Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999; Rodríguez H., y Marcelo Pérez 2004).

¹⁷ Así, se produjo la venta al sector privado de empresas públicas (electricidad, agua, trenes, telecomunicaciones, entre otros) y la generación de agencias que regularan la prestación de estos servicios. Así también, la reducción del aparato estatal a partir de los despidos de una buena parte de funcionarios públicos, más la reducción de subsidios, la inversión en infraestructura y el gasto social en educación, salud y servicios públicos (Vásquez 2006; Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999; Rodríguez H., y Marcelo Pérez 2004).

vulnerables y los segundos, empezando a empobrecer. Así, también al interior de las familias las mujeres sufrieron el impacto de estas medidas, en tanto asumieron “los costos sociales de la reproducción y mantenimiento de la fuerza laboral” (Cagatay 1999:11). En investigaciones empíricas:

- i) Se encontró que bajo las políticas de ajuste estructural y como resultado del empeoramiento de la distribución del ingreso y de la reorientación de la economía hacia las exportaciones, las mujeres aumentaron su participación en la fuerza laboral, para poder mantenerse a sí mismas y a sus familias. Con frecuencia fueron incorporadas al empleo informal en condiciones laborales desmejoradas e inseguras.
- ii) Las mujeres tendieron a aumentar su trabajo doméstico no remunerado debido a la caída de los ingresos (Cagatay 1999:11).

A fines de los noventa a la par que se detecta el problema generado por las políticas de ajuste en el consumo de las familias más pobres, el Banco Mundial introduce en el lenguaje oficial el tema de “lucha contra la pobreza”. La solución propuesta es implementar programas que permitan mejorar el consumo de las familias pobres, buscando así, que el mercado tenga un mínimo de circulando a partir de que estas accedan a un mínimo de consumo, en otras palabras, la implementación de programas sociales de transferencias monetarias¹⁸.

En el 2002, las políticas de ajuste estructural incorporan la necesidad de que los países desarrollen “documentos de estratégicos para la reducción de la pobreza” (Banco Mundial 2006), en base a la tesis que “los programas exitosos de economía política deben ser fundados en una fuerte propiedad del país en cuestión” (Banco Mundial 2006). Así, siguiendo la línea trazada por Sachs (2005), se propondría el concepto de “economía clínica” referido a generar respuestas según las necesidades específicas de cada estado y sobre cada sector al que se atiende, pero necesariamente enmarcados

¹⁸ Por otro lado, las políticas neoliberales han sido acompañadas por “un énfasis en el multiculturalismo y en reformas que supuestamente intentaban promover la participación popular” (Kunin 2007:25). Estas acciones, buscaban una mayor participación de organizaciones de base y la inclusión de indígenas, negros y otros grupos vulnerables, como mujeres y jóvenes, con el fin de promover una mayor participación ciudadana, pero principalmente para abaratar los costos de inversión social del Estado, especialmente infraestructura (Rodríguez H., y Marcelo Pérez 2004). Sin embargo, los espacios abiertos por las políticas multiculturales y de participación “eran estrechos y llenos de limitaciones” (Kunin 2007:25). Estas restricciones se referían básicamente al limitado acceso de participación y voz que los grupos vulnerables tenían al interior del Estado (Gruenberg 2007). Su voz y necesidades no eran escuchadas, y si lo eran no pudieron ser atendidas por las autoridades de los gobiernos neoliberales, entre otros factores, debido a los estrictos controles de las multilaterales.

dentro de una propuesta de políticas públicas en el área social. A ello, se suma que los programas de ajuste estructural establecidos desde las bilaterales han puesto énfasis en la reducción de la pobreza, por tanto han comenzado a alinearse en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), estimulando políticas más flexibles para la asistencia a los países, que incluyen ayuda a países que experimentan problemas económicos debido a desastres naturales o inadecuadas administraciones.

2.4. Estado Populista

Laclau se refiere al populismo como una ideología sin contenido específico, ambigua, indeterminada que produce una cantidad de significados y significantes. Lo propone como “la presentación de las interpelaciones populares-democráticas¹⁹, como el conjunto sintético-antagónico respecto a la ideología dominante”, que a partir del universo de necesidades unitarias, crea un “nosotros”; es decir, una vinculación de las demandas sociales individuales que, al no ser resueltas, confluyen, se intercepta, y generan una fuerza unitaria demandante (Laclau 2005: 201). La instalación de este tipo de gobiernos sería la respuesta a la crisis de representación política existente en un territorio, sumada la falta de respuestas históricas del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida. Se trataría, por tanto, de una crisis de eficacia, eficiencia y presencia institucional, que ocasionaría que la ciudadanía deje de creer en el *statu quo* y comience creer en los salvadores²⁰.

¹⁹ Para De la Torre (2004) el populismo tiene una relación ambigua con la democracia. Si bien, han incorporado a sectores previamente excluidos de la política, no siempre han respetado los procedimientos democráticos ni los derechos civiles de sus opositores.

²⁰ El discurso populista hace referencia a la lucha del pueblo contra la oligarquía como una lucha moral y ética entre el bien y el mal. Además, el líder populista se presenta a sí mismo como un símbolo de redención, mientras el enemigo contra quien luchar es la burguesía, en tanto “encarnación de todos los problemas de la nación”. El líder dice ser un hombre común del pueblo que, debido a sus esfuerzos sobrehumanos, se ha convertido en una persona extraordinaria. En lugar de desarrollar una ideología, pide a sus seguidores que confíen en su honestidad y en su dedicación a los intereses de la patria y del pueblo (De la Torre 2004:90). En un gobierno populista se tiende a la acumulación de poder en el ejecutivo. El líder propende a establecer estrategias de comunicación “legítimas”, implantando un tipo de ejercicio del poder desde la dominación carismática, buscando así establecer vínculos de afectividad y lealtad, que le permiten muchas veces mantenerse en el poder vía democracia. Este tipo de gobiernos tiene prácticas clientelares, de patronazgo y paternalistas.

Follari (2008) se refiere al neopopulismo como un fenómeno ideológico, que ha surgido debido a las condiciones sociopolíticas actuales, acentuado por los graves problemas sociales generados a partir de la implementación de un modelo macroeconómico de mercado libre que indujera al desempleo, indigencia y desocupación. Además, esta ideología recoge el sentimiento revolucionario de los años setenta de América Latina y voces detractoras a las políticas de ajuste estructural. Desde la perspectiva de Laclau (2005), el enemigo a atacar son las políticas liberales implementadas en la región. La bandera de lucha es reconstituir la sinergia entre población y política debilitada por la “larga noche neoliberal”. En este nuevo proceso de sinergia aparecen voces radicales de cambio, “específicamente, el socialismo, mayoritariamente ausente en el populismo latinoamericano del siglo anterior” (Follari 2008:s.d)²¹.

En cuanto a términos de gestión del Estado, el neopopulismo se mira así mismo como un “refundador”, que propone un cambio estructural en el quehacer político-institucional. Así, las políticas económicas y sociales se alejan del neoliberalismo y buscan rehacer la configuración del Estado, y las relaciones del mismo con la ciudadanía. A nivel discursivo, esto se plasma en una constante crítica a las élites o grupos hegemónicos responsabilizándolos de la inadecuada gestión que realizaron cuando detentaron el poder²². De hecho, en el discurso se puede apreciar una constante referencia a lo dicotómico (rico/pobre; amigo/enemigo; norte/sur; los otros/nosotros)²³.

²¹ Además del personalismo de la figura del líder, se caracteriza por la incorporación de los llamados movimientos sociales (indígenas, ambientalistas, mujeres, jóvenes, negros, y otros), quienes en un primer momento propician una relación directa con las bases sociales. Esta diversidad social, como lo plantearían algunos políticos neopopulistas, es la misma que puede ser detonante de la ruptura de las bases de este movimiento, puesto que al existir diversas y distintas opciones frente a un mismo tema, los puntos coyunturales de encuentro y acuerdo, necesarios para avanzar, se vuelven mínimos, frágiles e incluso inexistentes.

²² Ver nota 14.

²³ Siguiendo la línea clásica del populismo la relación del líder con la ciudadanía es amplia, pero ahora, se cuenta con un ingrediente “el marketing” que permite que el liderazgo personal carismático del líder sea explotado aún más, el líder es vendido como el único producto salvador, como la receta insuperable para salir adelante (Follari 2008).

Los gobiernos neopopulistas utilizan herramientas y mecanismos utilizados en la nueva gestión pública²⁴, con el fin de encontrar soluciones a las necesidades de la ciudadanía, y así fortalecer las relaciones establecidas con el Estado. Sin embargo, se recurre solamente a ciertos elementos. Y es que, si bien las políticas económicas y sociales de estos gobiernos responden a una ideología, por lo general están enmarcados por la visión del líder, por tanto, las políticas a implementarse serán inmediatistas y de poco alcance, incapaces entonces de resolver problemas estructurales de la pobreza.

Consecuentemente, las políticas establecidas en los gobiernos populistas, al ser propuestas de bajo impacto, que satisfacen necesidades inmediatas, perpetuarían relaciones de poder basadas en conexiones interpersonales y explotando sentimientos de afecto y reciprocidad. Ello, antes que conseguir el bienestar real de la ciudadanía, devendría, según muestran estudios en Argentina (Auyero 2001; Gruenberg 2007) y Perú (Blondet 2001)²⁵, en prácticas clientelares²⁶.

²⁴ La Nueva Gestión Pública (NGP), ha sido vista como una necesidad de los países para mejorar su eficiencia y eficacia. El modelo propone cuatro líneas específicas: i) delegación en la toma de decisiones. ii) orientación hacia el desempeño o gerencia por resultados; iii) orientación hacia el cliente; iv) orientación de mercado. Con estas herramientas se busca que la gestión de la administración pública se oriente hacia una orientación más estratégica de la formulación de políticas; un cambio en la forma en que los organismos desarrollan sus actividades; un sistema de gestión financiera que haga énfasis en los resultados, entregue un costeo completo, contabilice todos los insumos y los productos, y se establezcan políticas de control ligeras ex ante, a exhaustivas ex post. Y por último un sistema de personal descentralizado que ponga énfasis en la gratificación por el desempeño. (Shepherd 1999:78-79)

²⁵ Blondet refiere la encuesta del Instituto de Estadísticas Peruano, en la que la población evalúa positivamente la “presencia de mujeres en posiciones de poder” por ser más honestas, más responsables y sensibles al tema social y “curiosamente menos autoritarias que los hombres” (2001:4). Afirma que el gobierno fujimorista utilizó el imaginario social que se tiene sobre las mujeres para “lavarse la cara cada mañana”, pues mostraba aquellas características que en el gobierno no existían: honestidad, preocupación real por lo social y defensa sobre las acciones arbitrarias que el gobierno mantenía. A partir del análisis, se sustenta que este gobierno fortaleció la imagen pública de la mujer desde el rol histórico que se le ha asignado. La familia ahora entendida como la sociedad en general. Así, se enfatiza el rol de la mujer como la “madre salvadora”, que cuida y protege, que se preocupa de los desposeídos. Desde la función pública esta “madre salvadora”, ayuda al “padre salvador”, en una relación jerárquica: el padre se preocupa de proveer y la madre de distribuir.

²⁶ Autores como Rexene Ann Hanes (1984); Álvarez (1994); De la Torre (2004); Burbano de Lara (1998), señalan que el clientelismo es una práctica presente mayoritariamente –aunque no exclusivamente- en estados populistas. Entiendo por clientelismo a un sistema de dominación dado entre autoridades/políticos y clientes/ciudadanos que tiene como fin el intercambio de recursos, bienes y/o servicios públicos, basado en relaciones desiguales de poder, hecho que mantiene las diferencias sociales y acceso diferenciado a recursos, oportunidades, relaciones sociales (capital social). El intercambio diferenciado se realiza en un tiempo-espacio, este puede ser de larga o corta duración dependiendo de las necesidades de intercambio que tengan los actores. Además, según lo planteado por Auyero (2001) en el intercambio existen elementos de afecto y reciprocidad difusa elementos que se mantienen en el tiempo, que ayuda a conservar un *statuo quo* político- social pre-existente, que con lleva a perpetuar la pobreza e inequidad social.

CAPITULO III

La Política Social y los Programas de Transferencia Monetaria

3.1. Introducción

América Latina y el Caribe es considerada la región más desigual en cuanto a distribución de recursos (Echebarría K., y Xavier Mendoza 1999; Rodríguez, Valenzuela y Bastidas 2006; Belletini 2007; CEPAL 2002, 2006)²⁷. Las crisis de los años 80's y 90's y la aplicación de las políticas propuestas por el Consenso de Washington, dejaron como lección que para encontrar verdadero desarrollo es necesario la búsqueda de mayor crecimiento económico y competitividad, pero sin olvidar el rostro humano.

Producto de ello, en los últimos años las políticas sociales se han colocado en la agenda de los gobiernos y las agencias bilaterales y de desarrollo en la región²⁸. Estas son el mecanismo utilizado por los estados o gobiernos “para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales” (Ortiz, 2007: 6). Asimismo, son la forma amplia para introducir cambios efectivos en las áreas de pobreza y justicia social. Este tipo de políticas debe cuantificarse e identificarse a través de programas de inversión social (educación, salud, protección social) enfocados en los pobres o los vulnerables que responden a diferentes situaciones, ya sean estas económicas, climáticas, sociales, etc. (Birdsall y Székely 2003, en Belletini 2007).

Autores como Sen (1999) y Ortiz (2007) apuntan que la política social de un estado va más allá de la entrega de servicios sociales; debe generar responsabilidad

²⁷ Esta afirmación se fundamenta en el incremento del Índice de Gini, que para 1990 se encontraba situado en el 0.461, y para el 2002, se había incrementado al 0.513. El Coeficiente de Gini es utilizado normalmente para medir la desigualdad de los ingresos de las familias. La variable es de 0 a 1, entiendo que 0 es la situación de máxima igualdad y 1 corresponde a una perfecta desigualdad.

²⁸ Belletini (2007) refiere que este cambio se ha producido por: i) Una reacción a la crisis de los 80's y a las reformas de los años 90's; ii) Procesos de democratización (el rol de los movimientos sociales); iii) Cambios en el paradigma de desarrollo (diversas agencias de desarrollo y el Banco Mundial, principalmente, introducen en su agenda la importancia del Estado y las instituciones públicas en la promoción del bienestar social).

social colectiva e individual. Ello implica, buscar una adecuada distribución de los recursos con un congruente desarrollo humano.

La ejecución de la política social, se viabiliza a través de decretos, leyes, ordenanzas y programas, en los sectores denominados como sociales (salud, educación, vivienda, ambiente, transporte, atención a población vulnerable, principalmente). Además, las políticas sociales propenden a una función redistributiva de los ingresos, puesto que son vistas como una inversión en el corto, mediano y largo plazo que generará desarrollo humano y equidad social.

Ortiz afirma que “la política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos” (2007: 6). Esta perspectiva supone que los políticos trabajan para satisfacer las preferencias de la mayoría, lo cual supuestamente asegura el apoyo para gobernar con legitimidad (Auyero 2003; Grupo FARO 2006). Sin embargo, es necesario preguntar ¿cuánto de este proceso de gobernar con legitimidad para la mayoría se pueden convertir en prácticas clientelares? Esta pregunta adquiere sentido si se tiene en cuenta que -en la práctica- existiría una línea tenue entre clientelismo y las acciones de la política social que una autoridad pública realice, como se puede observar claramente en el caso mexicano²⁹.

A partir de estos antecedentes, el presente capítulo aborda el tema de las políticas públicas, con especificidad en las políticas sociales y sus programas, entendidas como herramientas para mejorar la calidad de vida de la población vulnerable de un territorio.

²⁹En México el Partido Revolucionario Institucional (PRI) logro mantenerse en el poder por más de 70 años. En este país la finalidad de los programas sociales fue mantener cautiva a la población que recibía la ayuda desde el Estado; ya sea a través del voto cautivo o participación en marchas o eventos de apoyo al partido gobernante. Los programas sociales de corto plazo lograron el apoyo popular para mantener a los gobiernos estables, pero la pobreza permaneció. El programa PRONASOL creado en 1989, contaba con un presupuesto promedio del 1.2% del Producto Interno Bruto (PIB), el objetivo de este programa fue combatir la pobreza en un 60%. En el estudio realizado por Estévez, Magaloni y Díaz Cayeros (2001) se muestra que en los inicios del programa se utilizo de forma clientelar el 25% de los fondos asignados a los municipios para la ejecución de este programa, para el año 2004 el uso clientelar de los fondos se había incrementado a un 35%. El impacto en la reducción de pobreza del programa fue apenas del 3%. (Grupo FARO 2007)

3.2. Programas Sociales

La ejecución de la política social de los últimos años en América Latina, se ha centrado en la implementación de programas sociales³⁰, en muchos de los casos con enfoque de desarrollo humano. Estos son conjuntos estructurados de actividades que permiten al estado diseñar y producir bienes y servicios, como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez Nogueira, 1998:7). Son los generadores de bien público más efectivos y cercanos para mejorar la calidad de vida de quienes sufren pobreza, puesto que toman en cuenta las necesidades, los riesgos y los posibles conflictos a los que se verían expuestos las poblaciones objetivo. El éxito de las políticas y programas sociales requiere el compromiso político de los actores para evitar mal utilización de los fondos públicos de inversión social (Martínez Nogueira 1998).

La respuesta de los programas sociales a las necesidades de las familias y las personas, se han propuesto en un *mix* en el corto, mediano y largo plazo. Las iniciativas en el “corto plazo que complementen las políticas a largo plazo, [aseguran] que las cuestiones sociales más urgentes se abordan con celeridad y que el apoyo político a los gobiernos permanece estable” (Ortiz 2007: 73). Por consiguiente, es necesario que los programas sociales combinen medidas de alivio de la pobreza con estrategias y medidas que permitan eliminar los problemas estructurales de quienes viven en pobreza.

3.2.1. La implementación de los programas sociales

La implementación de los programa social, “es usualmente considerada un proceso de menor rango o valor en comparación a los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas [y, por tanto,] ha recibido mucho menor atención tanto de parte del

³⁰ Debido a las marcadas desigualdades existentes en la región, se han implementado programas sociales en diferentes estratos de ingresos. Sin embargo, dado el carácter prioritario de la erradicación de la pobreza y los problemas de empleo, en las últimas décadas se les ha dado primordial importancia a los programas focalizados en los más pobres y a los programas de empleo (CEPAL 2007).

mundo académico como de los propios gerentes públicos” (Cortázar 2005:2). La implementación ha sido vista como el proceso de aplicación de un diseño de política elaborado, negociado y acordado según las características establecidas por la política social, y, como ya se ha mencionado, dependiendo de la visión de quien los establezca. Cortázar, hace referencia que “tanto la práctica gerencial como recientes avances en la investigación académica muestran sin embargo que la implementación es en sí misma es fuente de complejos problemas” (2005:2). El mismo autor se refiere al trabajo de Pressman y Wildavsky (1998), que concluye que la efectividad de la política pública social puede verse en dificultades no por “los valores, objetivos o metodologías de las políticas públicas”, sino por actividades rutinarias y ordinarias que se las ven como no importantes, es decir, en la cotidianidad de la implementación, en el espacio de encuentro entre la burocracia y la ciudadanía beneficiaria. “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (Pressman y Wildavsky 1998, en Cortázar 2005:3): por ejemplo, que un programa social llegue a tiempo, en el caso de programas de alimentación, vacunación, atención preventiva, o que realmente llegue a la población que necesita una transferencia monetaria. Por otro lado, en la implementación de los programas la no consideración de elementos como el género, edad, raza/etnia o lugar geográfico puede generar mayor discriminación de la población usuaria, ya de por sí catalogada como vulnerable.

Por otro lado, uno de los problemas más frecuentes y poco vistos en el desarrollo de políticas públicas y programas sociales para la superación de la pobreza, se refiere a la desigualdad de género³¹. Básicamente se asume que las políticas públicas sociales

³¹ Tal desigualdad viene de un proceso histórico social, generado a partir de la diferenciación social establecida desde la diferencia biológica. De tal forma se ha construido en el imaginario social heterosexual: los hombres se encuentran en el espacio público, encargados de la producción económica y otras actividades definidas como masculinas que generan beneficios económicos y sociales para la comunidad en general y por tanto reconocimiento social. Si a ello se suma, que estar en el espacio público les permite acceder a un empleo con horas determinadas, con la posibilidad de

benefician por igual a hombres y mujeres, y no se toman en cuenta que existe una forma diferenciada de acceder a los bienes, servicios o recursos dependiendo del género. A lo mencionado hay que sumar el cruce de otras variables, ya mencionadas como etnia/raza, acceso al empleo, discapacidad, acceso a educación, acceso al programa en sí mismo, entre otras, que influyen en que sean más pobres y, por tanto, más susceptibles de que sus derechos económicos, políticos, sociales sean vulnerados.

Otro de los problemas no visibilizados en la implementación de la política social, es el papel de la mujer como proveedora de protección social. El trabajo social de las mujeres generalmente es invisibilizado y no remunerado, en medida que suelen dedicarse al trabajo de asistencia familiar, proporcionando atención y cuidados sin remuneración (Martínez Franzoni J y Koen Voorend 2008).

3.3. Articulación de las políticas públicas para combatir la pobreza: Programas de Transferencias Condicionadas

En la línea de promover el desarrollo humano y generar oportunidades para la población viviendo en pobreza de un país, en los años noventa aparecen los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como un paliativo a las políticas neoliberales de la “década perdida”, y que tiene como objetivo “producir sinergias entre las distintas dimensiones del capital humano a lo largo del tiempo y las transferencias monetarias” (CEPAL 2007:152).

Los PTC son propuestos como una nueva generación de política social e instrumento estándar para la reducción de la pobreza y la inclusión social, que nace de la oferta pública referida a la entrega de transferencias monetarias y provisión de servicios pretendiendo así romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y potenciar un círculo virtuoso. Es decir, el Estado busca eliminar la pobreza transmitida de padres a hijos a través de una transferencias monetaria, fija o variable según el programa, a las

acceder a recursos monetarios que sirven para la subsistencia de la familia que “han formado”, esto ha generado un poder sobre las mujeres y las familias.

madres de familias de los hogares beneficiarios, a cambio de contraprestación o corresponsabilidad ligadas a salud, educación, nutrición. A través de ello, el Estado busca proveer elementos claves en los sectores mencionados que permitan acumulación de capital humano.

Este tipo de programas se focaliza en las familias y no en los individuos. Los beneficiarios son familias vulnerables y en riesgo que viven en condiciones de pobreza, determinadas según el método utilizado para medir la pobreza en el territorio donde se aplicará el programa. Al mismo tiempo, en estas familias existen mayores “riesgos de vulnerabilidad” asociados principalmente a la presencia de niñas, niños y adolescentes en edad escolar, lactantes, niñas y niños con desnutrición, mujeres embarazadas o en período de lactancia. Se entiende también como familias vulnerables y en riesgo a aquellas donde existe un nivel de nutrición deficiente, y falta de acceso a alimentos adecuados, con bajos estándares en salud, altas tasas de nivel de deserción escolar y acceso difícil a educación básica, media y superior, más un restringido acceso al crédito.

Los programas tienen características específicas en cuanto al grupo poblacional que atienden, pueden ser programas nacionales o regionales, En algunos casos también están dirigidos a adultos mayores.

3.3.1. Programas de Transferencia Condicionada en América Latina

La propuesta de implementación de estos programas sociales nació en 1997 en México a partir de la hipótesis mocionada por el Banco Mundial, de si se entrega dinero a las familias para que envíen a los niños a la escuela y los lleven a atención médica, es más barato y tiene un mayor impacto que asignar presupuesto a los programas de nutrición, educación y alimentación impartidos por el Estado.

El Banco Mundial (2009) informa que los PTC se aplican en 24 países en vías de desarrollo en los cinco continentes, y existen experiencias pilotos en países en vías de

desarrollo. En América Latina los PTC se ejecutan en 16 países, según lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 5. Programas de Transferencia Condicionada en América Latina

País	Año de Inicio	Programa
México	1996 ³²	Progresas – (2001) Oportunidades
Brasil	1997 ³³	Bolsa Familia (2003)
Honduras	1999	Programa de Asignación Familiar
Nicaragua	2000	Rede de Protección Social Mi familia
Colombia	2001	Familias en Acción
Ecuador	2001	Bono Solidarios – Bono de Desarrollo Humano (2003)
Chile	2001	Chile Solidario
Jamaica	2002	Avance hacia la Educación y la Salud
Argentina	2002 ³⁴	Jefes y Jefas de Hogar
	2006	Familias para la Inclusión Social
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguay	2005	Ingreso Solidario
Paraguay	2005	Tekaporä; Ñopytyvo ³⁵
República Dominicana	2005	Solidaridad
Perú	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades.
Costa Rica	2006	Avancemos

Diversas Fuentes. Elaboración Propia

Cada uno de los programas responde a necesidades de acumulación de capital social, establecidas como estratégicas en cada uno de los países donde se implementan. A más, de construir puentes entre los PTC y el sistema de protección social general, para promover la ruptura de los círculos de la pobreza (CEPAL 2005).

A breves rasgos, se podría indicar que las evaluaciones realizadas a los PTC, muestran resultados “modestos en términos de los objetivos pretendidos” (Draibe y

³² Inicio del Programa Progresas y luego transformado en Oportunidades en el 2001.

³³ Inicio del Programa Bolsa Escolar, transformado en Bolsa Familiar en 2003, integrando los programas Bolsa Alimentación, Auxilio Gas y Carta Alimentación.

³⁴ Programa de empleo destinado a personas desocupadas y tiene como contrapartida trabajo en proyectos comunitarios, matrícula en cursos de capacitación, además de asistencia a la escuela y a los servicios de salud de los hijos.

³⁵ Programas de alcance provincial

Riesgo 2009:40). De hecho, pese a constatar que han influido en la baja de niveles de desnutrición y deserción escolar, en el incremento de tasa de matrícula y la disminución del trabajo infantil, son débiles en la disminución de la pobreza en el corto plazo e inciertos en los impactos en el aspecto educativo del capital humano y en la reducción de la pobreza en el largo plazo (Valencia, 2008:499; Villatoro, 2007 en Martínez Franzoni J. y Koen Voorend 2008:9-10; Martínez J. 2007).

De la revisión bibliográfica sobre política social y programas de transferencias monetarias (Auyero 2001; Gruenberg 2008; Gruenberg y Pereyra 2008; Grupo FARO 2007; Draibe y Riesco 2009) se concluye que uno de los retos más importantes de los PTC es evitar la manipulación política o clientelismo que en este tipo de programas se pudieran gestar. “Hay que considerar que éstos son programas muy porosos a la manipulación clientelista y, de hecho, en muchos casos, operan como notables máquinas de ganar elecciones, [como lo muestran los estudios de Gruenberg y Pereyra (2008) en el programa Jefes y Jefas de Hogar] aun cuando han sido introducidos, en uno u otro país, mecanismos de “blindaje” del programa” (Draibe y Riesco 2009:25).

Con respecto a este punto, es prioritario que en la planificación y gestión de los programas sociales, se cree herramientas³⁶ o blindaje, como lo menciona Draibe y Riesco (2009), que minimicen las posibilidades de la utilización de estos programas. De acuerdo con Gruenberg (2008:49), tales instrumentos hacen alusión a: i) un riguroso sistema de selección de beneficiarios, garantizando así la entrega de la transferencia a quienes ciertamente sean elegibles, en lo posible establecer un sistema de referencia y contrareferencia; ii) campañas de comunicación sobre la naturaleza gubernamental del programa dirigidas a las y los beneficiarios, que tomen en cuenta los grados de escolaridad y localización mayoritaria de estos, así como la disponibilidad de “información relacionada a criterios de elegibilidad, fechas, lugares de inscripción y reglas operativas del programa”; iii) rotación periódica de las y los funcionarios que

³⁶ Este acápite se ha construido a partir de conversaciones referentes a gestión de programas sociales (2006) con el staff de investigación de Grupo FARO-Ecuador (Orazio Bellettini, Elizabeth Coombs y Rafael Donoso), y los colegas de CIPPEC-Argentina Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola, a quienes agradezco por sus valiosos aportes.

tienen contacto con las y los beneficiarios, para minimizar los niveles de relaciones sociales (afectividad) entre ambos grupos; iv) “genuina participación en la toma de decisiones sobre cuestiones de diseño, implementación y control” por parte de beneficiarios y sociedad civil; v) un sistema de denuncias asequible para las y los beneficiarios y ciudadanía en general, que “[garantice] el acceso a la justicia para aquellas personas que, frente a la exclusión de la pobreza, son sometidas al abuso de poder”; vi) evaluación periódica de las condicionalidades que solicita el programa y niveles de gestión del mismo; y vii) acceso a información del programa sobre estudios de impacto, de percepciones, evaluaciones periódicas y otros que se realicen.

3.3.2. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas con enfoque de género

Como se ha mencionado, estos programas en su diseño identifican mayoritariamente a las mujeres como las beneficiarias. Esto se explica, básicamente, porque parten del supuesto de que las mujeres priorizan la utilización del dinero que tienen en la familia (Ortiz 2007); y son las responsables del cumplimiento de la contraprestación que exige el programa (Martínez Franzoni J y Koen Voorend 2008).

[Los PTC combinan] ideas de equidad (como, en muchos países, acciones afirmativas para que las niñas vayan a la escuela) e ideas maternalistas (como el recurrir a las madres en tanto medios para llegar a los niños y las niñas, pero no en tanto sujetas de políticas). Es precisamente este enfoque maternalista en la asignación de los recursos el que denota que el Estado reconozca una práctica histórica: la feminización de las estrategias para hacer frente a la escasez de recursos (Martínez Franzoni J y Koen Voorend 2008:10)

Si retomamos el enfoque de las necesidades prácticas y estratégicas de género, seguramente encontraremos que los PTC responden a necesidades prácticas de las mujeres, pero han olvidado incorporar el enfoque de necesidades estratégicas. En esta línea de análisis Martínez Franzoni y Koen Voorend (2008) investigan si los PTC en América Latina promueven cambios en las relaciones de género tradicionales (que respondería a las necesidades estratégicas de género) o si, por el contrario, la división sexual del trabajo tradicional se está poniendo al servicio del estado.

Martínez Franzoni y Koen Voorend (2008) parten del supuesto que los PTC se implementan en regímenes con ciertas características. Las autoras los clasifican en regímenes de bienestar implementados en América Latina, y que las características de los mismos condicionan los procesos de implementación que permiten o no avanzar en la igualdad de género³⁷. De igual forma proponen “que el “nudo” de las prácticas de asignación de recursos será el eje igualdad / desigualdad y no a su presencia o a ausencia a secas” (Martínez Franzoni J y Koen Voorend 2008:22). En esta línea, proponen que el análisis de PTC tenga una noción multidimensional, partiendo de lo propuesto por Fraser (1994), quien analiza los grados de igualdad en los Estados de Bienestar utilizando los principios de: anti-pobreza, anti-explotación, anti-marginación, anti-desigualdad y antidesvalorización social, los cuales crean condiciones amigables en la comunidad para las mujeres y para la equidad. Y por otro lado, partiendo del análisis realizado por Esping-Andersen³⁸ (2001) sobre la triada del bienestar y la posibilidad de la desmercantilización desfamiliarización/desfeminización. Al analizar estas tres dimensiones y los cinco principios propuestos por Fraser, plantean desde un enfoque empírico cómo en conjunto todas estas variables construyen la (des)igualdad de género relacionada a los PTC. A partir de esta base teórica, las autoras construyen un cuadro de proposiciones relacionadas a los PTC (Anexo 1) y sus objetivos principales en cuanto a superación de pobreza y objetivos secundarios en cuanto a equidad de género. Esto, por un lado, permite entender cómo el Estado gestiona las transferencias y los servicios, y, por otro, cómo las mujeres y las familias utilizan el tiempo y trabajo no remunerado, elemento principal para cumplir la contraparte solicitada para recibir de los recursos públicos que los PTC proporcionan.

Para efectos de análisis de PTC, proponen siete sub-dimensiones, así tenemos: acceso a trabajo remunerado; afirmación positiva en el acceso a la política social;

³⁷ Las investigadoras parten del análisis realizado por Fraser (1994) quien argumenta que la igualdad de género pasa por entender que los enfoques de la igualdad y la diferencia propuesta por los estudios feministas son complementarios uno al otro, puesto que estos conceptos están constituidos “por una pluralidad de principios o estándares normativos, algunos más asociados al enfoque de la igualdad, otros al de la diferencia, y otros ni a uno ni a otro” (Fraser 1994 en Martínez Franzoni J y Koen Voorend 2008:22).

³⁸ Para detalles de esta propuesta, ver capítulo anterior.

superación de supuestos maternalistas; afirmación positiva en el acceso a educación y salud; demanda de reorganización de roles; trato y paradigma igualitario por parte de funcionarios/as públicos; y, reducción de brechas socioeconómicas en el acceso al ingreso social.

3.4. Breves de la política social y el Programa de Transferencia Condicionada en Ecuador

La pobreza como hemos mirado anteriormente es un fenómeno social complejo y multidimensional, que se presenta en el Ecuador, como en el resto de América Latina. El breve recorrido realizado pretende mostrar qué elementos confluyeron para la implementación de este tipo de programa social en el país, que se ha convertido en el pilar de la política social.

En los años 70's en el Ecuador, como casi en toda América Latina, existieron gobiernos militares que implementaron políticas de sustitución de importaciones. Por otro lado, en Ecuador se comenzó la explotación petrolera. En esta época, las ciudades crecieron vertiginosamente, ya sea por ofrecer mejores condiciones de vida que en el campo o trabajos con mejor remuneración. En el país en la década de los setenta se trato de construir un modelo de Estado de Bienestar, que según lo propuesto por Mesa Lago (1978) correspondería a un Estado intermedio. Echeverría (2006) afirma que en el país está fuertemente arraigada la cultura de intermediación clientelar, por tanto, la aplicación del modelo de bienestar fortaleció las ya existentes prácticas clientelares asentadas en las estructuras burocráticas y centralistas del Estado. Estas prácticas, en el largo plazo, promovieron que ciertos grupos poblacionales tuvieran mayor acceso a los recursos proporcionados por el Estado; aumentando la brecha entre ciudadanos con acceso a recurso frente a los que no pueden acceder, y tornando ineficiente el gasto público de inversión social.

Para inicios de la década de los 80's Ecuador, como el resto de países, debió afrontar la crisis económica mundial, originada -entre algunas variables- como secuela

del desequilibrio económico de los países emergentes de Asia, así como de América Latina (México y Argentina). Así también, para este pequeño país petrolero, la caída de los ingresos petroleros, su mayor rubro para financiamiento estatal, produjo graves problemas fiscales. La crisis fiscal de los años ochenta en el Ecuador ocasionó que los gobiernos de la época implementaron políticas de ajuste estructural, condiciones necesarias para el acceso al crédito en instituciones financieras internacionales.

Para la década siguiente Ecuador aún mantenía graves problemas económicos, heredados de la crisis de la década anterior. En razón de ello, se propone una mayor rigurosidad de la implementación de las políticas de ajuste estructural, disminuyendo aún más el gasto social y la inversión pública. La calidad y acceso en áreas como salud, educación, vivienda, viabilidad se deteriora de forma drástica, provocando una grave crisis social en el país, la que conllevó a una crisis política. A mediados de esta década es escogido el líder populista del Partido Roldosista Ecuatoriano Abdalá Bucaram, quien también implementa políticas de ajuste estructural, acciones que se ven traducidas en un deterioro paulatino de las condiciones de vida de los ecuatorianos, principalmente de las clases medias y pobres (León N. 2006). El período presidencial Bucaram fue concluido por revocatoria del mandato del Congreso Nacional³⁹. Para el siguiente período electoral democrático, fue elegido por votación popular el socialdemócrata Jamil Mahuad Witt, quien prosiguió el proceso de implementación de políticas de ajuste estructural, fracturando aún más las ya precarias condiciones de vida de la ciudadanía.

La situación del Ecuador empeoró a finales de los 90's. Esto, estuvo asociado a los problemas fiscales que sufría el país y sus políticas de ajuste estructural, y acompañado de otros factores como: catástrofes naturales (el Fenómeno del Niño, en los años 1997 y 1998); baja de los precios del petróleo (entre 1998 y 1999); dolarización de la economía (en el año 2000), y el cierre de más de la mitad del bancos del país (entre 1999 y 2000) (CORDES 1986; León M. 2002; Echeverría 2006).

³⁹ El Congreso Nacional revoca del mandato al presidente Bucaram, arguyendo incapacidad mental. Hecho que lo inhabilitó para estar en el cargo. El Congreso decide que el presidente interino sea el abogado Fabián Alarcón, quien concluye el mandato presidencial.

Estos elementos contribuyeron a que se produjese una grave crisis política, económica e institucional, traducida en levantamientos sociales que amenazaron la estabilidad política y que concluyeron en la caída del gobierno de Mahuad. En respuesta a un severo ajuste fiscal (León 2002), la sociedad ecuatoriana demandaba incremento en el gasto e inversión social.

La administración pública había implementado políticas de ajuste estructural (reducción del tamaño, gasto e inversión del estado), acciones solicitadas por los financistas internacionales Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, con el fin de reducir el desequilibrio fiscal⁴⁰. “El ajuste estructural se expresó en la política social, en el énfasis en programas asistenciales altamente focalizados como exclusivas medidas de compensación [frente a la crisis social existente]” (Echeverría 2006:12).

Este marco originó que la política social, propuesta en la época, fuese discontinua, segmentada, basada en criterios asistencialistas y no de desarrollo de capacidades, sometida a las variables político económicas establecidas por cada gobierno. Por tanto, la política social y los programas sociales en el país, no lograron establecer acciones para superar la pobreza desde el enfoque de desarrollo humano.

En este período la inversión social tuvo dos enfoques diferentes: reducción del gasto e inversión, lo que provocó que los servicios públicos prestados en el área social (educación, salud, salubridad, viabilidad, entre otros) sean ineficientes; y la promoción de programas sociales paliativos (programas de atención a niñez, y transferencias monetarias), enmarcados dentro de las condicionalidades de los financistas internacionales (Echeverría 2006; Oleas 2009). Ello, estatuyó una política social que respondía a necesidades en el corto plazo, sin atacar los problemas estructurales de la pobreza.

En varios estudios realizados a finales de los noventa, la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) muestra que el gasto social disminuyó de 12.1%

⁴⁰ Exceso de egresos sobre los ingresos de un país.

del PIB, a principios de los ochenta, a 5.2%, para 1995. Esto significa una caída del 6.9% de la inversión realizada en un lapso de 13 años, es decir, una disminución del gasto social en el 0,53% anual. Acción completamente inversa a la sucedida en otros países de América Latina y El Caribe, donde la inversión social subió de forma anual y progresiva, así lo demuestran estudios de la CEPAL (2006). El estudio de la CEPAL indica que durante la década de los 80's y 90's , “ en la mayoría de los países de la región los programas sociales se entendieron básicamente como políticas compensatorias focalizadas en los más pobres, lo que impidió reestructurar la política social en forma integrada”(2007:6).

Ecuador al vivir este grave período de crisis político-económica, que tuvo como características una reducción en el nivel de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de la población ecuatoriana, se vio sumido en un proceso de inestabilidad democrática y de generación de políticas públicas de largo plazo para palear la pobreza. Se conoce que uno de los más importantes preceptos establecidos para atacar la pobreza estructural e intergeneracional, es la posibilidad de generar políticas, programas y acciones en el largo plazo y de forma continua; y, a la par, trabajar en políticas públicas consistentes en temas de desarrollo social que ayuden a conseguir la equidad, por tanto, es necesario establecer políticas públicas redistributivas, que permitan mejorar la calidad de vida de la sociedad y sobre todo de los sectores más paupérrimos.

En el contexto mencionado, se implementa una propuesta de política de transferencia monetaria para la población, que tuvo como objetivo, asegurar un mínimo de consumo para las personas que se encuentran en situación de pobreza (Oleas 2000; Vásquez 2009; Martínez y Rosero 2007): así, en 1998, nació el Bono de la Pobreza, hoy Bono de Desarrollo Humano, como una propuesta del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) entidad encargada de privatización y reforma del Estado. En un inicio, la administración del mismo estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, para el 2000 fue asignado al Ministerio de Bienestar Social, al Programa de Protección Social, entidad que lo administra y opera hasta el momento.

CAPITULO IV

El Bono de Desarrollo Humano

4.1. Introducción

Desde sus inicios, se lo ha percibido como el pilar del sistema de protección social del país, eje de la política social y una herramienta para la eliminación de la pobreza. El presente capítulo analiza al Programa Bono de Desarrollo Humano durante su década de implementación, con fines didácticos se lo ha dividido en tres etapas.

4.2. Primera Fase: De Bono de la Pobreza a Bono Solidario (1998 – 2002)

En el marco de implementación de las políticas de ajuste estructural, el Gobierno de Jamil Mahuad Witt⁴¹ (agosto 1998 a enero 2000)⁴², buscó eliminar los subsidios a los combustibles (gas, gasolina, diesel) con el objetivo de transparentar los subsidios indirectos⁴³ y controlar el presupuesto fiscal. Como paliativo frente a la política económica adoptada⁴⁴, en septiembre de 1998 se creó un bono de transferencia monetaria, como una medida de compensación a las familias en situación de pobreza (Oleas 2000; León 2003), de ahí su nombre: Bono de la Pobreza. La implementación inicial estuvo a cargo del CONAM.

⁴¹ Para efectos de análisis solo se mencionará a los gobiernos elegidos democráticamente del año 1998 al 2009.

⁴² El periodo presidencial fue concluido por el vicepresidente Gustavo Noboa, a quien correspondió la sucesión conforme a la Constitución, asumió la Presidencia y estableció en abril un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para acceder a créditos por un valor cercano a los 800 millones de dólares para continuar y fortalecer la dolarización, aplicando medidas de ajuste en diversos sectores de la economía.

⁴³ Los subsidios son transferencias directas o indirectas realizadas por el Estado para estimular artificialmente el consumo o la producción de un bien o servicio. Son los mecanismos contrarios a los impuestos. Generalmente la aplicación de subsidios específicos al consumo o a la producción de un producto cualquiera, tiene su origen en la intención de los Estados de alcanzar metas sociales, o bien favorecer (por distintas razones) a determinadas personas, actividades o zonas de un país. También suele otorgarse desde el Estado a las empresas privadas, con el fin de evitar que posibles aumentos de tarifas lleguen a los consumidores finales de los productos o servicios que ellas proveen, y así proteger la economía principalmente en épocas de inflación. Uno de los problemas de los subsidios generalizados se refiere a que benefician en mayor proporción a sectores de mayores ingresos, es proporcional, a mayores ingresos, mayores beneficios recibidos a partir del subsidio.(Grupo FARO 2006c)

En el Ecuador, para el 2006 el presupuesto destinado a subsidio de combustibles ascendió a USD \$2.147 millones de dólares, es decir, el 25% del Presupuesto del Estado, el 4% del PIB y el 82,3% de lo destinado a Gasto Social (Echeverría 2006:11)

⁴⁴ Sin embargo, el subsidio nunca fue descartado, afirmando así, que las políticas públicas no son únicamente instrumentos técnicos sino que son mecanismos que se conciben, diseñan y ejecutan en el marco de un juego político (Belletini 2007).

Este programa, buscaba cumplir con los objetivos propuestos por el gobierno neoliberal de la época: implementar las políticas de ajuste específicas para Ecuador, que incluían entre otras, disminuir el gasto fiscal vía eliminación de subsidios (Mahuad Witt 2001).

El Ecuador en ese momento no tenía plata, el precio del petróleo era de siete dólares y el país necesitaba urgentemente dinero. Había que hacer préstamos, pero las multilaterales te ponían condiciones y claro el único programa que se aprobó fue el bono, porque de todo lo que se presentó, era el único que cumplía con las condicionalidades exigidas por las multilaterales (Oleas, entrevista 2009)

El Programa fue creado como una transferencia no condicionada de dinero. La asignación de beneficiarios se dio a partir de un proceso de auto-focalización en madres, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad. La población que atendió en un inicio “fue de 1.200.000 beneficiarias y beneficiarios, de los cuales el 80,7% eran madres, 18,7% ancianas y ancianos y 0,6% personas con limitaciones físicas. El total de personas beneficiarias representaba aproximadamente el 45% de los hogares del Ecuador” (Martínez y 2007:5). El valor inicial correspondió en ese momento, el cambio en dólares, \$15,10 y \$7.60 dólares para madres y adultos mayores, respectivamente. El pago fue realizado a través del sistema bancario.

En un inicio se contó con una base de datos de 1 millón 700 mil hogares, “convirtiéndose en la más grande y única con información personalizada del país” (Oleas, 2000:124). Se procedió a cruzar información con otras bases de datos, para depurar y establecer el número real de beneficiarios.

Posteriormente, “y dada la crisis económica política que afectó al país entre 1999-2000, y luego de las evaluaciones a la implementación de las políticas de ajuste estructural realizadas a las décadas de los 80’s y 90’s por los organismos internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD), se determinó la necesidad de fortalecer políticas sociales que protegieran los más vulnerables. El programa se constituyó, así, como la principal herramienta del gasto social del país para combatir los efectos de la crisis y proteger a la población más vulnerable” (Martínez y Rosero 2007:4).

Este programa se propuso como una política redistributiva desde el Estado a nivel de ingreso, sin perspectiva de superar la pobreza estructural e intergeneracional convirtiéndolo en un programa asistencialista. Los diseñadores del programa lo cimentaron desde una perspectiva tecnócrata neoliberal, que entiende como válido que en el diseño de la política pública los “expertos” sean quienes determinen las características de las acciones estatales a implementar y la necesidad de eliminar al Estado de la intervención en la vida cotidiana.

Al diseñar el modelo, en palabras de uno de los técnicos “olvidaron algunas cosas” entre ellas que una de las características importantes del Ecuador es la pluriculturalidad y que un alto porcentaje de población que vive en la pobreza se encuentra en los sectores rurales.

Como lo menciona Cortázar (2005) el diseño de los programas sociales se ha visto como una ingeniería de procesos, pero se han olvidado que en los procesos de implementación se encuentra el corazón de la atención a las y los beneficiarios de los programas sociales. Como se verá a continuación, el Bono Solidario no fue la excepción. Los problemas presentados en la ejecución para este caso en específico, se refirieron a: focalización, accesibilidad de los usuarios a los puntos de pago, discriminación a las beneficiarias, acciones que pudieron de alguna forma ser previstas en el diseño, Se suma a ello, que en este primer momento el programa tenía una visión complemente asistencialista. No existía una perspectiva de romper la pobreza estructural e intergeneracional.

4.2.1. Yo también soy pobre

Uno de los mayores retos de los tecnócratas del Gobierno de Jamil Mahuad fue identificar a los futuros usuarios del programa social. ¿Cómo reconocer, en tiempo record y sin mayores costos para el Estado, quiénes debían recibir la transferencia monetaria? La respuesta fue la autofocalización como método rápido y práctico. “Es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el

programa. La población beneficiaria tiene nombre y apellido en gran medida por acción del mismo aplicante, que es verificada luego por el cuerpo técnico-administrativo del programa” (Brodersohn 1999:12).

Así, una de las graves dificultades a enfrentar fue la determinación de beneficiarios como se mencionó, fue realizada a partir de un proceso de auto-convocatoria a nivel nacional a través de prensa escrita, radio y televisión. Mayoritariamente quienes accedieron en este primer momento al subsidio fueron personas de los sectores urbanos. “La gente de la ciudad con acceso a información en lugares poblados, ellos se enteraron. En las zonas rurales más pobres ni te enteras, en algunos sitios no tenías televisión, y la gente no sabe de estas cosas” (Oleas, entrevista 2009). En un primer momento quienes recibieron la prestación, fueron aquellos que se determinaron como pobres. Pero, ¿en relación a que factores la gente se determinó pobre?

En este período existió un único proceso de inscripción. Mensualmente se validaba y depuraba la base de datos, a partir del cruce de información, tomando los criterios de focalización establecidos por el CONAM, que fueron: pago de luz, no tener créditos en casas comerciales ni línea telefónica ni ser afiliados al seguro social. Los pobres debían demostrar que eran, lo que en muchos casos no fue difícil puesto que al existir una constante subida de precios en bienes de consumo, la demanda de los hogares pobres baja.

Existían problemas de focalización, no existían herramientas, no había tiempo y no existía presupuesto [...] Entre que se pensó el bono y se ejecutó pasaron cuatro a cinco meses. Lo arman y se dan cuenta que era un programa que funcionaba, que llegaba a la gente, [incluso] con todos los problemas que se presentaron. Cuando empezó a funcionar y comenzó a sostenerse, de pronto Mahuad cae, Gustavo Noboa es el Presidente y nombra a Raúl Patiño su ministro. Le obligan a aceptar, aunque iba en contra de la ideología, porque era un programa asistencialista, paternalista que generaba puntos de distorsión. Le tienen al programa congelado, porque es un programa que funciona, tienes la base de datos y el sistema de pagos. El Ministerio de Economía y Finanzas hace la transferencia y funciona (Oleas, D. entrevista 2009)

A nivel operativo, el número de beneficiarios se determinó a partir del techo presupuestario que existía en ese momento para la entrega de la transferencia, dando

forma al objetivo de minimizar los costos en servicios sociales, pero tratando de no volver más vulnerables a los grupos desposeídos. Se contó como socio estratégico al sistema de Bancos Privados del Ecuador (BANRED), entidad que desarrollo la base de datos, a partir de la entrega de la copia de cédulas de la madre de familia, ancianos/as y discapacitados/as que se inscribieron.

Para el año 2002, el presupuesto del Bono Solidario era de US\$ 150.000.000, un 0,5% del PIB, por tanto, era el segundo rubro en cuanto a gasto social del Estado, antecedido del gasto en educación. En este mismo año, el Bono constituía el 11% del total del Gasto Social del Estado (Oleas 2009; Echeverría 2006; Martínez y Rosero 2007).

De las entrevistas realizadas a usuarias que, en algunos casos, han accedido al programa por casi 10 años, y otras, que lo recibieron en un primer momento, se detectó que una característica importante fue el no tener empleo: “yo solo era ama de casa, y con lo que ganaba mi marido ni nos alcanzaba” (Lucia, entrevista 2009 Quito); o tener un empleo informal o parcial: “estaba por separarme. Tenía un bebé recién nacido. No tenía empleo fijo” (Ana, entrevista 2009 Quito); o el tener algunos hijos en edad escolar. Cabe recordar que para esta época, en cumplimiento de las políticas de ajuste estructural, el gasto social en educación había disminuido. Consecuentemente, se encontraba de forma generalizada el aporte de los padres de familia para el pago de maestros de asignaturas como música, artes, inglés, educación física y otros, es decir, se había producido una mercantilización de la educación, gasto asumido por la familia: “mis tres guaguitos ya estaban en la escuela y los dos más grandecitos comenzando el colegio. Mi marido es albañil y yo le ayudo en las obras, pero ni así alcanzaba” (Rosa, entrevista 2009 Quito). Al hablar con las usuarias de cómo fue el procedimiento para inscribirse en el bono, comentan:

Fue hace añisimos, ya ni me acuerdo quién me aviso, ahí me inscribí, ahí me dieron y luego me quitaron por la luz. [...] Creo que mi vecina me aviso, mi vecina siempre me avisa, y me fui a escribir, abajo dónde el curita creo que fue. De allí me salió (Rosa, entrevista 2009 Quito)

Hace unos diez años comencé a recibir el bono. Cómo comentaban las vecinas de eso del bono, me fui acá abajo a la iglesia. Yo me inscribí, entregué los papeles de mis hijos y casi al mes ya me salió (Lucía, entrevista 2009 Quito).

Los chicos que vinieron a inscribir, se sentaron allí en el parque. La gente que avanzó [alcanzó] se inscribió, pero los que no sabían no pudieron. Además, no avisaron que venían. Si a una le hubieran dicho, les hubiéramos traído a los ancianitos que atendemos todos los domingos con el desayuno. Hay muchos que no reciben el bono y todos son pobrecitos, [...] Hay gente que no se merece, por ahí vive una señora que tiene locales comerciales y recibe el bono. [...] Tenían que avisarnos, para eso estamos el Comité de Damas Voluntarias, para ayudar [...]. A nosotras nos debían preguntar, es que nosotras conocemos a la gente de acá, porque nosotras somos quienes nos preocupamos de los pobrecitos de por acá (Presidenta del Comité de Damas Voluntarias de la Parroquia El Quinche, entrevista octubre 2006).

Dado el contexto mencionado (rapidez al levantar la información y necesidad pronta de ejecutar la propuesta político-económica), “se creyó que quien tenía las mejores redes para llegar a los pobres, eran las iglesias. Se encargaron a los curas, pastores. Unos los hicieron muy bien y otros lo hicieron con chantaje: ¡Nunca vienes a misa mijita, fuera! No te recibo los papeles” (Larrea T. entrevista.). En este momento del programa, no existían herramientas de “blindaje” que protegieran de manipulación política, o como se menciona en el ejemplo existe manipulación por parte de los encargados de receptor las solicitudes, recordemos que, como se ha mencionado en capítulos anteriores, este tipo de programas son susceptibles a prácticas clientelares o similares.

4.2.2. Y cómo será de cobrar la platita

La accesibilidad de los usuarios a los puntos de pago, fue un grave problema que se tuvo que enfrentar como reto en el proceso primario de implementación. En un primer momento existieron 500 puntos de pago a nivel nacional, establecidos en la banca pública, Banco de Fomento y, principalmente, en la banca privada. En esa época el banco con mayor cobertura de puntos de pago fue Filanbanco. Las instituciones privadas concentran sus operaciones en zonas de alta densidad poblada y con algún nivel de intercambio comercial que justifique los costos operativos de mantener una sucursal. En lugares alejados no existía ningún tipo de servicio financiero público o privado, al que se pudiera acceder para realizar el cobro.

En Borbón-Esmeraldas, hay una isla que se llama Limones⁴⁵. Allí los beneficiarios tenían que alquilar una lancha para cruzar a Borbón y cobrar el Bono, y estábamos hablando de bastante gente. No le puedes pedir al banco que lleve valores tan grandes, cuando no hay carretera, no hay puente. El problema era el tema de infraestructura (Oleas 2009).

Otro grave problema a enfrentarse en este primer momento fue la crisis bancaria, que provocó el cierre de diversas instituciones, entre ellas Filanbanco. Este hecho devino en que se perdieran puntos de pago a nivel nacional, provocando aún más problemas para los beneficiarios. “Con el cierre de los bancos pierdes puntos de pago: algo así como de 500 puntos de pago pasaron a 280” (Oleas, D. entrevista 2009).

La solución técnica a este problema fue la posibilidad de otorgar un poder para el cobro del beneficio, o la acumulación por tres meses del valor del bono. Esto, en algunos casos, creó nuevos problemas para las usuarias: muchas, al firmar el poder a una persona que lo retirara se quedaron sin este dinero o cayeron en redes de cobro, teniendo que pagar un valor por el “servicio” de retiro. El problema para los usuarios del sector rural, fue y es la lejanía de los puntos de pagos. En muchos casos el costo de movilización al sector dónde se realiza el cobro el bono, es más alto que el valor del subsidio en sí mismo, por tanto, dejaban acumular para que la salida al sector poblado sea significativa en términos de costos de traslado/dinero recibido del bono.

Yo tenía que ir cobrando el dinero de mi comunidad, porque antes era difícil salir a Ambato. [...] Tenía poderes de todo el mundo que cobraba allí [...]. No me acuerdo exactamente, pero de unas 30 personas seguro que cobraba. [...] Existía una señora que les cobraba dos dólares; si cobrabas \$15, ¡imagínate lo que era perder dos dólares! [...]. Yo en una reunión de la comunidad me ofrecí y cada vez que volvía de Quito, tenía que quedarme en Ambato, cobrar e ir a mi comunidad (Carlos, entrevista 2005).

Funcionarios del programa detectaron grandes redes organizadas para el cobro del Bono. El monto, iba de 1 a 7 dólares (Martínez, J. entrevista 2007).

Antes en las zonas rurales habían los que les daban cobrando, les hacían firmar poderes y les quitaban todo, les cobraban comisión por darles cobrando [...] En una comunidad de Imbabura, donde la mayoría son viejitos, no existe punto de pago. Entonces, tienes un costo enorme: el costo de salir a Otavalo o Ibarra, y el costo de movilizarse. Los viejitos están enfermos, van

⁴⁵ según los datos proporcionados por el NBI, para el 2007, el 98% de los pobladores en este lugar, pertenecen al quintil 1 de pobreza.

despacio y salir significa todo el día. Significa pasajes, significa que tienes que comer; pero en las circunstancias de esta gente, el comer puede significar que no tienes con que regresarte (Larrea T., entrevista 2009).

El señor Mogrovejo, en Azuay, armó una red de cobros. Tenía a más de 200 personas que les cobraba el bono. En un sentido estricto se puede decir que a algún beneficiario le va a salir más barato que a él ir, porque está muy lejos. Si tiene que gastar cuatro dólares para movilizarse y tiene que pagar un dólar a alguien para que le dé cobrando sigue ganando (Vásquez M., entrevista 2009).

Sumado a este problema se detectó que a las usuarias que dejaban acumular por tres meses, en muchas ocasiones no se les entregaba en la caja del banco el dinero completo, principalmente porque los pagadores en las instituciones financieras se quedaban con él.

Sucedía que la gente dejaba acumular por tres meses, iba al banco y la cajera le pagaba uno. La señora le preguntaba “¿y el resto?” y la cajera le contestaba “solo eso está”. La gente no reclamaba, no exigía sus derechos. La retención de dinero por los pagadores antes era muy frecuente en los bancos, y la gente no decía nada. Hasta que nos dimos cuenta y, entonces, se debió implementar un sistema de quejas para esto en específico (Vásquez M., entrevista 2009).

4.2.3. Longa, vaga... ándate a trabajar!

Como se mencionó en el capítulo anterior, Ecuador es uno de los países con más altos niveles de desigualdad en la región y del mundo. En directa relación con ello, las usuarias vivieron un proceso de discriminación por parte de las instituciones bancarias, sus funcionarios y de los mismos clientes de la institución. “La gente pobre no estaba acostumbrada a llegar a los bancos, a los clientes en los bancos les molestaba a ver pobres en las colas” (Oleas, entrevista 2009). “La gente te miraba extraño. Había una fila específica para cobrar el bono, se convertía hasta algo vergonzoso ir a cobrar el bono” (Ana, entrevista 2009). Incluso en ciertos puntos de pagos de la serranía ecuatoriana, existían puertas separadas para los clientes del banco y los usuarios del bono.

El maltrato a los viejitos indígenas es pavoroso [...]. Hay una sucursal en Ibarra que tiene dos puertas: una para los que tienen el bono y otra para los clientes [...]. No ventanilla para que cobren más rápido, [sino] puertas separadas para que no se mezclen (Larrea T., entrevista 2009).

Una de las explicaciones para este tipo de comportamiento por parte de la banca, se explica por falencias en la negociación del contrato con el sistema financiero. De hecho,

este no establecía parámetros de atención hacia las beneficiarias del bono, lo que motivó una “discrecionalidad” en el servicio prestado.

El contrato no te establecía horario de atención. Por ejemplo, en el Puyo el Banco del Austro era el único punto pagador. Ellos atendían el pago del Bono de 12:00 a 14:00 hrs, porque no había un contrato que te obligaba a pagar desde que amanecía hasta que cerraba. Era facultativo lo que los bancos hacían y la atención que daban (Oleas, D., entrevista 2009).

Al no tener en cuenta quiénes son las beneficiarias del programa, los procesos de implementación pueden generar mayores niveles de discriminación y vulneración de la población a la cual se atiende. En este caso específico, el que el pago fuera realizado una vez al mes ocasionaba que las beneficiarias se sintieran más vulnerables y violentadas por la forma de acceder al programa⁴⁶. Las entrevistas a las usuarias que recibieron el bono desde un inicio, reportan sobre el tema del cobro en los bancos:

Y claro había que madrugar, había que ir hacer cola desde tempranito, [...] porque si no se cogía el día que tocaba, ya no había bono. Al principio sí me daba vergüenza, pero después ya no. Es que a mí sí me sirve, no ve que mi marido es albañil y a veces no hay trabajito. El bono a mí siempre me ha servido, para el gas, para la comida, para cualquier cosita (Lucía, entrevista 2009 Quito).

A mí sí me daba pena, no ve que yo nunca había ido al banco. Y una no sabe allí, lo que la señorita le dice. Hay esos vidrios y no se le entendía a la señorita; y allí la gente viéndonos así raro. ¡Uy! sí me daba pena (Rosa, entrevista, 2009 Quito).

Así también, las mujeres beneficiarias aseguran haber recibido insultos de parte de la gente que está en la fila para atención bancaria. “Longa vaga ándate a trabajar, no estés tirada en la cama, viendo tele”; “India, sinvergüenza para eso tienes hijos, para que te demos de comer con el bono” (Larrea T., entrevista 2009).

En entrevistas a mujeres de clase media acerca de su percepción de la entrega del BS en el gobierno de Mahuad Witt, se señala:

El Estado está gastando plata en gente que puede trabajar; una amiga me contó que le dijo a una mujer en la fila, que si quería ir a trabajar con ella en su casa, [...] y le dijo que no, que coge el

⁴⁶ Del mismo modo, se podría decir que existió un proceso de vulneración de derechos como lo cita Mónica Vásquez en la entrevista, al publicarse en los periódicos de mayor circulación del país los listados de beneficiarios.

bono. Entonces, ¿qué hace el Estado y los gobiernos? Dan plata a gente vaga que no quiere trabajar, pero hay viejitos que no reciben, gente que de verdad necesita y no reciben. (Luisa, entrevista 2007, Quito)

Y claro, veías a mujeres jóvenes que pueden trabajar, que están bien pintadas, vestidas bien, los wawas que iban con ellas igual bien vestiditos, limpiecitos; no se les ve que son pobres; pero también veías a gente pobrecita, que se le nota que necesita, y a ellos el Estado sí debe darles, porque necesitan, pero a otras que van bien vestidas, no para qué, para que se gasten en pintarse la cara, teñirse el pelo; estás fomentando la vagancia [...] En ese tiempo, la señora de la esquina, la viejita que tiene tienda, un día le vi en la cola del bono. ¡Eso sí me parece el colmo! Tiene tienda, casa, las hijas le ayudan. [...] Hay gente bien viva, pero eso paso porque los que hacen las cosas estas, no saben cómo hacer[las] bien. Por eso veías a gente bien vestida, porque había gente que no necesitaba (María Teresa, entrevista 2007 Quito)

Sí una vez les vi, fui con mi mamacita al banco a hacer gestiones [...] ¡hijita, pero qué olor que tenían! Así que nunca más fuimos para allá, a ese banco, nunca más, es que era un olor terrible, es que los que van mijita [gesto de abanicarse], el olor, uyyyy ¡terrible! (María Cecilia, entrevista 2007 Quito)

Ecuador es un país con graves problemas de discriminación social, de los testimonios podemos inferir, que cierto grupo de la clase media tiene una visión de los pobres casi como mendigos. No se toma en cuenta que el Estado y el mercado no podía subsanar el desequilibrio que se había producido debido a las crisis que sufrió el país: incremento del desempleo, inflación. El imaginario de a quienes debe entregarse el programa, es que “deben verse pobres”, esto implica estar prácticamente en harapos. Según este imaginario, las mujeres pobres no deben ni tienen que verse “bien”, aspecto totalmente contradictorio a lo propuesto por Anderson (1991), quien explica que es importante que los programas de vulneración de la pobreza deban romper la discriminación y la inequidad. En el proceso romper los círculos de pobreza, argumenta que el empoderamiento de las mujeres es clave, y cómo es ampliamente conocido, el empoderamiento pasa necesaria e indispensablemente por un proceso de autoestima y autovaloración de las mujeres⁴⁷.

⁴⁷ Fall afirma que si a las mujeres pobres no se les ayuda a mejorar sus capacidades y autoestima, se produce de forma paralela una “pérdida progresiva de oportunidades económicas y el debilitamiento de su capacidad de acción” (2003:114).

De las entrevistas realizadas a beneficiarias, se destaca que programa no es una fuente de ingresos suficiente para mantener a los hogares pobres⁴⁸, por tanto, las mujeres se ven en la necesidad de ingresar en el mercado informal para “redondear” los ingresos de la familia, y lograr compensar con el bono un ingreso que permita de alguna manera subsistir a la familia, es decir, el acceder al PTC más los ingresos generados en el mercado informal, las convierte de alguna forma como proveedoras del hogar, acción que muchas veces, no es percibida desde las propias mujeres, principalmente en aquellos hogares biparentales, puesto que al existir una matriz histórica en la cual los hombres son los proveedores, los ingresos que las mujeres pudieran obtener, son vistos como “ayuditas” o “alguiño no más”.

Asimismo, cabe destacar que la transferencia monetaria por sí sola no permite una mejora sustancial en la vida de las personas que la reciben. Es necesario establecer conexiones de política en el largo plazo, “como el apoyo a la formación de capital humano y social para ayudar a las familias a superar los determinantes de la pobreza estructural” (CEPAL 2006:154). En esta fase del programa no existió ningún tipo de vinculación con otros programas que ayudarían a las familias beneficiarias a acceder o fortalecer el capital social que poseían en ese momento. Por ejemplo, no se habían implementado mecanismos de contraprestación ni mejoramiento de infraestructura en educación o salud⁴⁹.

Desde una perspectiva de gestión y derechos, el programa no desarrolló estrategias comunicacionales destinados a cambiar los imaginarios sociales sobre la

⁴⁸ Cagatay (1999), Moser (1995) McGee (1999) Montaña (1999), muestran en sus investigaciones que las mujeres en esta época de políticas de ajuste estructural ingresaron al mercado en las peores condiciones, puesto que los ingresos del proveedor único, en el caso que existieran, no eran suficientes para resolver las necesidades de los hogares, en consecuencia, las mujeres tuvieron que ingresar al mercado en condiciones no óptimas, siendo así por ejemplo: no accedían al seguro social, los salarios en muchos casos no llegaban al mínimo vital establecido por el gobierno, y por otro lado, debieron aumentar la carga de trabajo doméstico, como consecuencia del retraimiento que el Estado implementó en las políticas sociales.

⁴⁹ Como se mencionó en el capítulo anterior, los programas de transferencia entregan dinero a las familias beneficiarias de modo que tengan un ingreso mínimo que les permita un gasto mínimo. Este tipo de programas no tiene ningún tipo de impacto si no se encuentra acompañado de otros mecanismos estatales que ayuden a superar la pobreza (CEPAL 2006).

pobreza, los niveles de información sobre para qué sirve el programa y por qué se entrega a las familias tampoco se difundió a nivel general, lo que llevó a suponer que el Estado estaba fomentando la vagancia. Casi me atrevería a afirmar que existe una idea de que los pobres no tienen derecho a una vida digna. “La idea de pobre que tiene la clase media es de descamisados, para que te de harta pena y digan qué bueno que les regalen dos dólares, esa es la idea de pobreza que tienen. Si tienen zapatos, pero no tienen para comer tres veces al día” (Larrea, T. entrevista 2009)

4.3. Segunda Fase: Del Bono Solidario al Bono de Desarrollo Humano (2003-2006)

Durante esta fase del programa, asume la presidencia, a través del voto popular, el Coronel Lucio Gutiérrez Borbúa (enero 2003 a abril 2005)⁵⁰. Varias investigaciones periodísticas (Blanco y Negro, 22 de diciembre de 2003; 28 de agosto de 2004; Diario Expreso, 23 julio 2004; Diario Hoy, 4 de septiembre de 2004; El Hoy, 15 de mayo de 2005; La Televisión, 10 de agosto de 2005; El Mercurio, 24 de agosto de 2005); organizaciones de la sociedad civil (Grupo FARO, 2005; 2006) e investigadores sociales (Pérez 2005 en De la Torre 2008) manifiestan que el Gobierno de Gutiérrez hizo uso de los bienes públicos para establecer políticas de patronazgo y clientelismo, definiéndolo como un gobierno populista.

Durante este período presidencial la economía del país se encontraba estable, debido al incremento de los precios del petróleo y a una aparente estabilización de la economía local como efecto de la dolarización, lo que generó algún nivel de bienestar en las clases medias y populares. Sin embargo, estas condiciones no necesariamente reflejaban lo que ocurría al interior del Estado. Funcionarios de planta del programa manifiestan que existió durante el gobierno de Gutiérrez, presiones y vigilancias, lo que no permitía desenvolverse normalmente en las actividades. Hasta esa fecha, en la administración del presidente interino Gustavo Noboa se había logrado de alguna formar

⁵⁰ El ex presidente Lucio Gutiérrez fue derrocado el 20 de abril de 2005, por la llamada "Rebelión de los forajidos". Concluyó el período presidencial, el vice-presidente Alfredo Palacio, hasta el 15 de enero de 2007.

“reforzar” al programa contra prácticas clientelares, como lo veremos más adelante, pero no se había logrado establecer mecanismos meritocráticos de selección de personal al interior del programa.

En la época de Gutiérrez era difícil, yo trabajo en el programa desde el 2000. Tenías mucha presión de tema político [...] El programa [estaba] saturado de personas, había una época que no podías ni andar [...] porque era lleno de escritorios. Venía la gente de seguridad del Ministerio [de Bienestar Social] a amedrentar. Si te despedían tenías un tanto de tiempo para salir, porque si no te venían a sacar. Se iba alguien y ponían una persona partidaria del gobierno. Enviaron a personas a vigilar. Te vigilaban que estés en tú puesto [...], te vigilaban que con quién hablas, qué haces, [...] qué decías [...] Activar a personas era muy difícil, porque tenías que estar activado por el SELBEN. Si allá lo hacían no lo sé, pero de lo que sé, no se podía. En el gobierno de Noboa se habían hecho cosas para que eso no sucediera (Torres, M entrevista 2009).

Varios autores (Rexene Ann Hanes 1984; Álvarez 1994; De la Torre 2004; Burbano de Lara 1998) reconocen al clientelismo como una práctica de los gobiernos populistas. El programa de transferencia monetaria, hubiese sido un programa fácilmente permeable a prácticas clientelares, como se puede apreciar para el caso argentino (Auyero 2005; Gruenberg 2007). Sin embargo, debido a que debía cumplir con ciertos requisitos condicionales, solicitados por las multilaterales, para esta segunda etapa -de alguna forma- el programa había sido blindado en cuanto a la selección de beneficiarios, no así otros programas sociales existentes en el país o ciertas características del programa, como lo mencionan notas periodísticas de la época⁵¹.

De la misma forma, organizaciones de la sociedad civil publican información sobre clientelismo y programas sociales en el Ecuador. A la par, se construye un índice de oportunidades clientelares en programas sociales, analizando características de: transparencia; acceso y difusión de información; información presupuestaria; participación ciudadana; mecanismos de reclamo; y selección de beneficiarios. La

⁵¹ “El espectáculo era un derroche de sensualidad. La cantante Kassandra [...] [animaba] a los “verdaderamente pobres”, a inscribirse en la segunda fase del Bono de Desarrollo Humano (BDH). [La cantante] firmó un contrato de 14.400 dólares, con el Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Bienestar Social (MBS) para animar 12 eventos en todo el país [...] Pero mientras el bono se promocionaba por todo lo alto, el manejo de éste y otros programas sociales del Gobierno se despojaba de su contenido técnico y adquiría un carácter clientelar y populista. Una política social de tarima [...] Mientras el número de técnicos se duplicó, no se gestionó el presupuesto 2005 y más de un millón de familias pobres podrían quedarse sin el bono [...] Las oficinas adscritas a Bienestar Social se convirtieron así en verdaderas agencias de empleo, mientras tambaleaba la estructura técnica del más importante de los programas sociales: el Bono de Desarrollo Humano (El Festín del Bono, Diario Hoy Noticias, 02 de Junio 2005).

información obtenida muestra que los programas de alimentación (Aliméntate Ecuador), vivienda (Sistema de Incentivos para la Vivienda Urbana), atención a niños (ORI) y transferencia (Bono de Desarrollo Humano) bajo el régimen populista del entonces presidente Lucio Gutiérrez, tenían altas oportunidades de convertirse en programas clientelares (Grupo FARO, 2005).

En este sentido, retomando a Auyero (2001, 2005) sobre el análisis de las dimensiones simbólicas del clientelismo, caben preguntarse si existieron prácticas clientelares en el programa durante esta época y/o si los/as usuarias de este establecieron lealtades con el entonces presidente Lucio Gutiérrez. Al hablar con los funcionarios públicos sobre la posibilidad de las prácticas clientelares del gobierno populista, mencionan que no. “Antes que llegue Gutiérrez se había blindado de alguna forma al programa, al establecer que el ingreso se lo realice a través de la encuesta SelBen” (Oleas 2009; Martínez 2007). Lo que confirma que el programa había experimentado un proceso de aprendizaje y crecimiento a nivel institucional, similar experiencia a la de otros programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina (CEPAL 2006).

Al preguntar a las beneficiarias sobre la presencia de hechos clientelares, como acompañamiento en marchas, ofrecimiento de entregar el bono, u otras acciones similares, el grupo de referencia del nor-occidente de Quito contestó que les habían contado de casos, pero que en lo particular no lo habían vivido. “Una vecina me contó que a unos guambritos les habían pagado diez dólares para ir a hacer bulla [en la Plaza de la Independencia], que otra vez, este que yo le mande a mis guaguitos, pero a mí no, para que voy a decir, no a mí no” (Rosa, entrevista Quito 2009).

Líderes comunitarios de la zona de Manabí, en el 2008, indican haber escuchado “que pagaban dinero a la gente para que vaya a Quito, a apoyar al gobierno”⁵², y

⁵² Estas acciones se presentaron al final del período presidencial, y son recogidas en diversos medios del país.

reconocieron haber escuchado en la campaña electoral de un concejal de Manta, que podía meter a la gente en el bono de la vivienda⁵³.

El programa de transferencia monetaria en el Ecuador, para mayo del 2003, cambió su nombre de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano.

El Bono de la Pobreza, era para los pobres para los que no tenían, y con el tiempo le cambiaron a Bono Solidario, porque Bono de la Pobreza, no pegaba bien comunicacionalmente y, claro, se cambió, porque no se veía bien, no se escuchaba bien, no se leía bien (Larrea T., entrevista 2009)

Este nuevo programa nació de la unión del Bono Solidario y el programa de Beca Escolar⁵⁴, dando un giro importante al concepto: tuvo como objetivo ser un programa de transferencia monetaria condicionada, con parámetros de contraprestaciones en las áreas de salud y educación. Aunque, en ese momento, las condicionalidad del programa eran meramente enunciativas. Los objetivos estaban orientados a: i) garantizar a las familias un nivel de consumo mínimo; ii) en niños y niñas de 0 a 5 años, disminución de niveles de desnutrición crónica y enfermedades inmune –prevenibles; iii) para niños, niñas y adolescentes en edad escolar se buscaba: promover la matricula y la permanencia en el sistema educativo; asistencia continua a clases; reducir el empleo infantil; iv) velar por la integridad de personas de la tercera edad, y personas con algún nivel de discapacidad (Oleas 2009; Martínez y Rosero 2007; MIES 2009).

El programa mantuvo la misma dinámica: la entrega de la transferencia se realizaba a la madre de familia, considerando que ella “sabe para qué necesita el dinero, ella es la que cuida, ella sabe” (Vásquez, M. entrevista 2009). Como lo mencionan Ortiz (2007), Martínez Franzoni y Koen Voorend (2008), este tipo de programas parten del supuesto que las mujeres, al ser las responsables de la reproducción familiar, utilizarán de la forma más adecuada los ingresos que reciban. Se convierten así, en el vehículo de

⁵³ Del seguimiento a esta conversación con los líderes comunitarios, y en posteriores conversaciones con líderes políticos locales, se llegó a la conclusión, que efectivamente, se habían ofrecido en campaña electoral en sectores populares, el ingreso al bono de la vivienda por parte de este candidato, que coincidentalmente, fuera el constructor de las casas asignadas con el bono de la vivienda en Manabí.

⁵⁴ El programa Beca Escolar tenía como objeto entregar un bono para las familias pobres que tenía niños o niñas entre 6 a 15 años a cambio de que las familias inscribieran y mantuvieran a los niños y niñas en la escuela.

las soluciones estatales para enfrentar la pobreza. De este modo, el Estado refuerza la idea maternalista de las mujeres beneficiarias, reproduciendo una práctica histórica: “feminización de las estrategias para hacer frente a la escasez de recursos” (Martínez Franzoni y Koen Voorend 2008:10).

4.3.1. La encuesta socio-económica SelBen I

Al inicio de esta fase (2003) se procedió a implementar un instrumento para mejorar el proceso de selección: la encuesta socio-económica desarrollada por el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SelBen⁵⁵). Con ayuda de este instrumento se procedió a un cambio de base de usuarios.

SELBEN1 fue una herramienta técnica elaborada a partir de encuestas que se aplicaron en todo el país, para identificar a los pobres mediante 50 variables⁵⁶. En función de estas variables se aplicó una fórmula para dividir a la población ecuatoriana en cinco quintiles⁵⁷.

El “blindaje” del programa a partir de sistemas rigurosos de selección de beneficiarios, evitará de forma importante y sistemática la permeabilidad al clientelismo. A la par, se implementó una campaña comunicacional para el cumplimiento de la corresponsabilidad. En tanto que, se comienza con el proceso de evaluación de impacto del programa.

⁵⁵ Mediante decreto No 535, publicado en el R.O. 114 del 30 de junio del 2003, en su artículo 1 se define al Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) como un catastro de información individualizada por familias, mediante el cual se establece un Índice de Bienestar para reconocer a aquellas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, y que, consecuentemente, son potenciales beneficiarias de los programas y proyectos sociales que el Estado desarrolla mediante componentes de focalización individual y garantizase, en consecuencia, la integridad y veracidad de la información allí contenida. (Registro Oficial 114) El SELBEN cubre al 90% de las familias en el área rural y un porcentaje similar de familias en sectores urbanos preseleccionados por tener una alta concentración de familias pobres (Martínez, y Rosero. 2007).

⁵⁶ variables como el tipo de vivienda, el tipo de techo (teja, paja), el piso (tierra, parquet), la ubicación del servicio higiénico (dentro o fuera de la vivienda), el número de miembros de la familia.

⁵⁷ Los quintiles uno y dos corresponden a los grupos más pobres y son los que califican para recibir el Bono.

Y todo el mundo te comenzaba a hablar sobre las falencias de la focalización, por obvias razones nunca iba a ser buena [...] se comienza a armar la herramienta en función de la [...] que se creó en Chile. Se armó el tema del índice, y había que aplicar. Políticamente no era fácil de ejecutar: tienes un programa de un millón de familias que casi es el 40% de la población. ¿Cómo se hace un cambio de base sin generar problemas de gobernabilidad? [Superadas diversas dificultades técnicas] se logró determinar que el rango de error [de la base existente en ese momento] era del 40% (Oleas, D. entrevista 2009).

El rango de error, se refiere a la población que no debía encontrarse recibiendo el Bono de Desarrollo Humano. A pesar de restricciones presupuestarias existentes al momento, se proceda a depurar la base. Se pasó de 1.300.000 mil familias a menos de un millón de familias, espacio fiscal suficiente para ingresar a nuevas familias que verdaderamente necesitaban la transferencia.

Es un tema bien político, es un tema que maneja a miles de familias. Por ejemplo, nosotros aprendimos que sacabas 30 mil familias en un mes de la base, pero si estaba disperso la gente no se enteraba, si sacabas los 30 mil en Guayaquil se te armaba. Lo que nosotros hicimos fue dispersar. Nosotros logramos sacar casi 400 mil personas, sin que haya un grito, una huelga (Oleas, D. entrevista 2009).

Uno de los graves problemas detectados del proceso de cambio de base, fue la desinformación de las usuarias sobre la encuesta SELBEN. Con ello se confirma lo propuesto por Gruenberg (2008), sobre la necesidad de que se considere a la comunicación como una de las herramientas de “blindaje” en PTC. Por ejemplo, campañas de comunicación sobre la naturaleza gubernamental del programa, evitan que los y las beneficiarias de los programas sociales los enlacen con personas/autoridades de los gobiernos, esto -de alguna forma- rompería los “lazos personalistas” (Auyero 2001), o minimizaría “dominación carismática” que se construyen o fortalecen en relaciones clientelares.

Les dices que para ser beneficiario tiene que pasar la encuesta del SELBEN. La gente dice “no, es que tengo teléfono y me quitan el bono”, “no, es que no estoy afiliada al IESS y me quitan el bono”. Han pasado años y la gente sigue pensando que los parámetros son iguales a los utilizados en la primera vez (Oleas, entrevista 2009).

Dicen que hay una encuesta, pero no a mí nunca han venido a verme, será porque soy discapacitada. Cuando comenzaron a dar el bono, mi hermana fue a dejar los papeles y de ahí no me han quitado. Escucho que a las vecinas a algunas les han quitado y vuelto a dar, porque tan será no sé, pero a mí no, no han venido a verme (Betsabe, entrevista 2009 Quito)

Hay que tener suerte para coger el bono, una a veces no sabe por qué no le dan. Yo he ido como cinco veces a dejar los papeles, pero no, no me dan. Allí a las vecinas les dan, pero a mí no. Suerte hay que tener, ¿no? Yo también soy pobre, pero tengo mala suerte para todo, hasta para el bono (María, entrevista 2007 Calderón)

Como se ha señalado, la comunicación debe ofrecer información sobre disponibilidad de acceso relacionado a criterios de elegibilidad, fechas y lugares de inscripción, y reglas operativas del programa (Gruenberg 2008). De lo expresado por las usuarias, se observa que el conocimiento sobre criterios de elegibilidad son escasos o nulos, coincidiendo desde la investigación empírica lo expresado por Larrea: el acceso al bono para la gran mayoría de usuarias es una especie de suerte, de lotería, “algunas en las partes más lejanas, ni saben cómo lo tienen, es algo que llega, como la lluvia, como el viento, es algo que llega” (Larrea, T. entrevista 2009).

En el caso del BDH se manifiestan problemas comunicacionales en todos los niveles, generando así que los y las beneficiarias del PTC, mantengan prácticas para evitar salir del bono, porque en su imaginario el proceso de selección y permanencia está concatenado a la primera fase de auto-selección. En muchos casos para las familias es el único ingreso mensual permanente, razón por la cual salir del bono afectaría notablemente la precaria economía familiar.

Y vinieron ofreciendo líneas telefónicas por aquí, pero qué voy a tener., no, no para qué, no ve que una sale en la computadora que tiene teléfono y allí le quitan el bono [...] No, no hay como hacerse de cositas. Me compre una planchita, pero la vecina me prestó el nombre⁵⁸, ella no coge el bono, el marido gana bien. ¡Uy! no, no, ahora con las computadoras todo se sabe (Laura entrevista 2007 Quito)

Si me ofrecieron afiliarme al seguro en el restaurante que trabajaba, bueno era el joven, pero no, una nunca sabe, el trabajo se acaba, y una se queda sin el bono, lo que ganaba no era mucho, pero ya con ese trabajito y el bono, ya servía, no ve que aquí todo es caro y tengo que mandar a los niños a la escuela (Nelly, entrevista 2009 Galápagos).

El desconocimiento del proceso técnico hace pensar que es posible acceder al bono a través de “palancas”, favoritismo u otras relaciones que se producen en prácticas clientelares. Este hecho facilita que las usuarias puedan caer en redes de cobro por

⁵⁸ “me prestó el nombre” Se refiere a que el crédito para adquirir el electrodoméstico fue realizado a nombre de la vecina.

ingresarlas en el bono (Martínez, J., entrevista 2007); o, peor aún, en casos de clientelismo político, como se encontró en la provincia de Manabí: “se reciben denuncias de candidatos locales que ofrecen ingresarles al bono, pero eso es imposible” (Martínez J., entrevista 2007).

Como soy presidenta del barrio, y he trabajado mucho, acá la gente me conoce [...] Viene la gente a preguntarme eso del bono, yo no sabía. Hasta que por allí preguntando a los amigos [tiene fuertes conexiones con políticos locales] supe que tienen que encuestarse, que tienen que dejar los papeles en las oficinas del Ministerio de Bienestar Social. Yo he recogido he ido a dejar, allí la señorita secretaria es mi amiga, y me cogió rapidito los papeles (María, entrevista 2007 Tena)

Así también los funcionarios públicos expresan que existen denuncias por parte de usuarias o ciudadanos en general que llaman a denunciar sobre casos de clientelismo, sobre todo en tiempos de campaña electoral, especialmente en los sectores rurales de la Costa:

Los usuarios llamaban hacer denuncias de clientelismo, “usted vota por mí y yo le pongo en la base”. Con las autoridades locales denunciemos estos temas muchísimos, pero no puedes irte hasta el último rincón dónde está el candidato “fulanito de tal” que está diciendo eso, a la larga, son ofrecimientos que se van en el aire, porque no pueden hacer [...] operativamente es imposible (Vásquez, M., entrevista 2009).

Los funcionarios en cuanto a la encuesta SelBen afirman que las usuarias conocen y saben de la existencia de la encuesta y, por tanto, no caen con facilidad en este tipo de prácticas clientelares o de chantaje: “la gente sabe que no pueden decirle eso, porque existe la encuesta SelBen [...] La gente se va acostumbrando a que si quiere el bono, tiene que encuestarse” (Andrea, entrevista 2009). Pero, como ya se ha dicho, el conocimiento sobre la herramienta SelBen es bajo o nulo entre las usuarias. Los funcionarios también reconocen dificultad de comunicarse con este grupo poblacional.

Sobre todo la comunicación es uno de los temas más complicados del programa, el problema por la escala del bono, son sumamente caros, no llegan a tener el nivel de impacto que deseáramos. Y no hemos logrado desarticular el medio más fuerte de comunicación de las madres y personas que reciben el bono que es el chisme, el de la vecina me dijo (Martínez D, entrevista 2009).

Esta aseveración del funcionario se ve corroborada con expresiones utilizadas por las beneficiarias en las entrevistas realizadas como “la vecina me dijo que”; “allí en la cola,

una se entera de cosas”. Los bajos niveles de conocimiento que tienen las usuarias del BDH, genera desinformación; y si una forma de comunicación frecuente es “el chisme”, habrá antecedentes distorsionados; consecuentemente, la información transmitida desde el programa llegará a las usuarias de forma alterada o, en casos extremos, no llega. Así también lo expresa Larrea: A mayor desinformación, mayor temor [...] Creen que si constan en la lista de beneficiarias del Bono es porque tuvieron suerte; la misma suerte revertida les puede dejar sin el Bono [...]. Así, cada mes se acercan con temor a la ventanilla, lo que [les] genera estrés (entrevista 2009).

De lo anotado en párrafos anteriores, se confirma lo expresado por Martínez Franzoni (2005) en cuanto a la existencia de omisión de elementos prácticos y fundamentales en la conformación de los programas sociales de transferencias condicionadas. Tales omisiones, en este caso específico, afectan de forma significativa la calidad de vida de las mujeres beneficiarias. Como hemos visto, las beneficiarias construyen estrategias para acceder a bienes, efectúan pagos o activan sus relaciones sociales con la esperanza de acceder al programa o permanecer en el mismo. Tales prácticas, a mi modo de ver, pueden concebirse como clientelares, puesto que se fundamenta en un intercambio -no explícito- fundamentado a partir de relaciones de poder desiguales. De la misma forma, podría decirse que las beneficiarias viven estados de angustia, a partir de las prácticas clientelares a las que se ven envueltas por el desconocimiento de cómo funciona el programa.

Este hecho resulta paradójico porque, según lo expuesto, estas prácticas o estrategias son inútiles, dado que existe al interior del programa un “blindaje” mínimo para evitar acciones de este tipo.

Por otra parte, en esta segunda fase, las estrategias comunicacionales desde el programa tampoco habrían sido efectivas. De ser cierta la afirmación de algunos funcionarios, de que las beneficiarias conocen la operativización del programa, ellas no

mantendrían prácticas clientelares –a partir de lo visto, inefectivas-, ni incertidumbres respecto del proceso.

4.3.2. La condicionalidad en esta fase, un enunciado

Como se ha mencionado, los programas de transferencias condicionadas son propuestos como instrumentos de la política pública para romper el ciclo de pobreza intergeneracional y crear acumulación de capital humano. En esta fase del programa, la condicionalidad pasa a ser un elemento clave para la superación de la pobreza en las familias ecuatorianas que viven de los quintiles uno y dos de pobreza. Una constante de los funcionarios al hablar del Programa, se refiere a que la transferencia condicionada es un importante mecanismo de protección social y, sobre todo, de consumo mínimo de las familias, que permite la estabilización del gasto familiar, sobre todo en economías donde los ingresos son vulnerables como las economías rurales y/o los ingresos que provienen del empleo informal.

Es importante mencionar que la transferencia como tal, no debe entenderse como garantista de derechos, aun cuando en un hogar que vive en pobreza, la transferencia puede convertirse en garantista, no es el objetivo del programa. Por tanto, sería un error conceptual pensar que la transferencia por sí sola, ayude a las familias beneficiarias a salir de la pobreza. Esta óptica la comparten plenamente las y los funcionarios del BDH.

Ha habido procesos de exclusión históricos que no les vas a compensar en el momento que les comienzas a ver a las personas como pobres, sino cuando les comienzas a ver como ciudadanos, que están en una condición y tienen el derecho de recibir una transferencia. (Vásquez, M. entrevista 2009).

Con un mínimo de estabilidad de ingresos, a través de la transferencia, y con la condicionalidad lo que se busca es crear capacidad para que los pobres dejen de ser pobres (Martínez D., entrevista 2009).

La condicionalidad específica para el programa en Ecuador está relacionada a salud y educación. En esta fase del programa, la campaña comunicacional hace referencia a que las madres beneficiarias con hijos en edad escolar, deben llevarlos al sistema educativo;

y las madres beneficiarias con niños de 0 a 5 años, deben asistir puntualmente a los chequeos médicos (Campaña comunicación PPS-BDH 2008): “Es una condición que ellas [las madres] cumplen con mucha facilidad. No es un requisito malo, no es algo perverso, lo hacen desde “esa es mi obligación” (Vásquez, M. entrevista 2009).

Ya se ha dicho que este tipo de programas está dirigido a las familias y no a los individuos. Sin embargo, apelan a la madre como responsable del cumplimiento del requisito para acceder al BDH.

Martínez Franzoni y Koen se preguntan “si es “apropiado”, “justo” o “necesario” que movilicen el tiempo y la energía de millones de mujeres madres sin que ellas sean a la vez sujetas y no solo instrumentos de la política” (2008:5). De lo observado, las mujeres madres se han convertido en instrumento de la política, puesto que -al momento- no existen ningún tipo de propuestas de empoderamiento hacia las mujeres, clave necesaria para la ruptura de la pobreza (Sen 2000; Anderson 1991).

El Estado en la implementación de programas sociales con condicionalidad recurre al trabajo no remunerado de las mujeres, sin ningún tipo de visibilidad⁵⁹. El incremento del trabajo femenino no remunerado se ha producido en países donde existe una alta tasa de fertilidad, bajos índices de educación, altos niveles de pobreza y una importante porción de las y los ciudadanos se encuentran en el mercado informal, a más de una escasa inversión pública en materia de políticas públicas sociales (Schkolnik, 2004 en Martínez Franzoni y Koen 2008).

De la misma forma, cabe indicar que si no se han tomado las decisiones en la política y lo político sobre la necesidad de incrementar la inversión social, la aplicación de políticas de transferencias monetarias condicionadas “puede incidir negativamente, tanto en su acceso al trabajo remunerado (Molyneux 2006) como en su carga total de trabajo, remunerado y no remunerado” (Martínez Franzoni y Koen 2008:11). En el

⁵⁹ Datos de la CEPAL (2007) indican que “la tasa de participación laboral femenina aumentó del 38% en 1990 al 50% en el 2002” (en Martínez Franzoni y Koen 2008:10).

Ecuador por ejemplo a partir del año 1997 se registra un incremento paulatino de la participación de las mujeres en el mercado laboral (CONAMU 2005:74) y, por otro, las mujeres dedican un mayor tiempo al total de labores domésticas (cuidado y arreglo de la vivienda, provisión y preparación de alimentos, cuidado de niños, asistencia en tareas, cuidado de enfermos y ancianos): “se encargan del 70% del total de las labores domésticas” (CONAMU 2005:69). Por tanto, el cumplimiento de las condicionalidades relacionadas al BDH recae mayoritariamente en las mujeres/madres de familia. No existe ningún tipo de política interna que el cumplimiento de las condicionalidades sea de forma compartida con el padre de familia, en caso de estar presente. Por otro lado, en esta etapa no existía ningún tipo de reforma en salud o educación, ya sea real o enunciativo. Lo que conllevó, por una parte, a que las mujeres dedicaran largas horas de espera para acceder a los servicios de salud, y así cumplir con lo solicitado por el programa.

El Bono de Desarrollo Humano, es un programa altamente político⁶⁰. Por tanto, si no existe voluntad de los políticos para hacer considerables reformas en las áreas de salud y educación, la condicionalidad se convierte es un hecho meramente enunciativo:

Para hacer que el tema de la corresponsabilidad se cumpla realmente [...], tienes que tener una verdadera reforma en salud y educación. Eso ya no era una competencia del BDH. Nosotros podíamos hacer lobby, pero [...] si no querían hacer no hacían. [...]. Si no tienes [...] acceso al sistema de salud, cómo les puedes pedir a las personas que hagan un control de niño sano. ¿Cómo obligas a los niños que vayan a la escuela, si no hay escuela? (Oleas, D. entrevista 2009).

Un hecho importante en lo que he denominado segunda fase del Programa Bono de Desarrollo Humano, es el inicio del proceso de evaluación del programa. La evaluación solicitada por los financistas internacionales abarcó los temas referentes a la condicionalidad. Pero, como se mencionó, está a nivel nacional fue enunciativa, no así en “programas piloto” en tres provincias del país; que permitió cumplir con la

⁶⁰ Al atender a más de un millón de familias, las decisiones políticas-técnicas que se tomen afectarán de una u otra forma la gobernabilidad, por tanto, para cierto tipo de gobiernos, realizar cambios estructurales importantes en este programa social no aparece como viable, puesto que los votos son más importantes que las verdaderas reformas y estrategias contundentes para sacar de la pobreza a este grupo social.

evaluación⁶¹ del impacto del programa en las áreas de condicionalidad propuestas: salud y educación.

4.4. Tercera Fase: El gobierno de la revolución ciudadana y el Bono de Desarrollo Humano (2007 – 2009)

En el año 2006, el economista Rafael Correa Delgado, autodefinido de tendencia socialista, asume su primer mandato presidencial. Burbano de Lara, señala que su triunfo establece, con el apareamiento de un movimiento emergente (Alianza País), el colapso del sistema de partidos y “un incierto panorama de reinstitucionalización democrática a través de una polémica Asamblea Constituyente de plenos poderes” (2007:9). Esta reformará el marco del Estado y redactará una nueva Constitución en la que el Estado, entre otras, se vuelve un garantista de derechos. En este espacio político se produce una reconfiguración del Programa Bono de Desarrollo Humano, como eje de la política social “más digna” para la población más vulnerable (García Fabre 2007). La nueva propuesta de la línea de desarrollo social, se refiere al rediseño institucional (Arcos 2007). Por otro lado, se incrementa el presupuesto en el sector social, en valores per cápita, de \$149 dólares, en el 2006, a \$212 dólares, en el 2007. Es decir, un incremento del 42%. Dichos valores se han traducido en un aumento del valor pagado por el Bono de Desarrollo Humano y en mayor inversión en las áreas de salud y educación (MCDS 2007). Con ello, se inaugura lo que para este estudio constituye la tercera fase de este programa social de transferencia monetaria condicionada.

4.4.1. Los avances del programa

Se acaba de hacer un cambio importante en el concepto de la transferencia: se pasó de quintiles a línea de pobreza. [...] El nuevo criterio significa que los hogares que vayan saltando la línea, ya

⁶¹Las evaluaciones de impacto realizadas de forma conjunta entre el Banco Mundial y la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) determinó que los indicadores para el primer estudio de impacto en el área de educación serían: matrícula; deserción; repetición; trabajo infantil; consumo por persona, y; consumo de alimentos. En el área de salud los indicadores establecidos para la evaluación fueron: niveles de desnutrición; salud infantil; salud materna; anemia y desarrollo cognitivo. (Oleas, entrevista 2009; Martínez y Rosero 2007). Además, “cada [proceso de evaluación] tiene su propio diseño, su propia muestra de investigación, así como su propio formulario” (Martínez y Rosero 2007:10).

no necesitan. Lo que tienes con eso, es que es móvil, tú entras y sales (Martínez D., entrevista 2009).

En el proceso de cumplimiento de la nueva línea de la política social en el país, dada en la Constitución del 2008, el Programa Bono de Desarrollo Humano ha sufrido cambios a nivel de ingeniería para desarrollar capacidades en la población más vulnerable. Uno de los avances significativos, es la introducción de la metodología línea de pobreza, determinada en el 36.5% como línea de corte. Esto implica, según la encuesta SelBen, a la cual acceden los usuarios, que si una familia se encuentra hasta el 36.5% de puntaje en la encuesta es candidata para recibir la transferencia monetaria. Para algunos técnicos, el cambio en la variable⁶² es importante a nivel de implementación de programas sociales, porque la atención dada a este sector se puede focalizar y entregar mayores beneficios. Es así, que a partir de esta nueva línea propuesta, se fomenta programas adyacentes al BDH, específicamente el crédito a las beneficiarias de este. Además, se ha comenzado a realizar un trabajo intersectorial con los otros programas sociales existentes en el país. Se busca llegar a la población considerada altamente vulnerable con un paquete de programas, y así ayudarle a salir de la pobreza.

En este esfuerzo, se cruzan bases del Programa de Protección Social (PPS), de Aliméntate Ecuador (AE), del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) para determinar las personas que están recibiendo algún tipo de beneficio del Estado y cómo lo están recibiendo (Vásquez, entrevista 2009). También, supone la realización de nuevas evaluaciones del impacto del Programa. Otra herramienta novedosa es la creación del Registro Social, como “catastro nacional de información individualizado por familias que permite

⁶²La línea de pobreza o umbral de pobreza, está determinada por el nivel de ingreso mínimo necesario requerido para tener una vida digna. Con esta herramienta, es posible desarrollar una personalización de las características de quienes viven en pobreza. Así, la consideración de factores individuales, como por ejemplo edad, condición civil, sexo, permite generar instrumentos adecuados para apoyar el desarrollo de capacidades diversas que mejoren su calidad de vida. Para determinar la línea de pobreza se calcula el costo total de todos los recursos esenciales que un ser humano adulto promedio consume en un año. Este método se dice basado en las necesidades, porque se evalúa a través del gasto mínimo necesario para mantener una vida tolerable (Burningham 1987: 253).

identificar la clasificación socio-económica de las familias y personas que serán potenciales beneficiarias de los programas y proyectos sociales del Estado”⁶³.

Hasta enero de 2009, el programa beneficiaba a 1.299.603 personas, casi el 40% de la población en situación de pobreza. El 78% de las personas que reciben el BDH son madres, el 21% son adultos mayores y sólo el 2% son personas con discapacidad. Se ha producido dos incrementos al monto de la transferencia: \$30 dólares mensuales desde febrero de 2008 y a partir de agosto de 2009, ha incrementado a \$ 35 dólares. Para el año 2007, el presupuesto fue de US\$ 384 millones de dólares, cifra que representa el 13,8% del gasto social y el 0,86% del PIB (Martínez y Rosero 2007:5).

De las investigaciones realizadas en relación al impacto del bono en la economía familiar, se han encontrado que en algunas circunstancias representa entre el 40% y 50% del total de ingresos de la familia, siendo el único rubro fijo con el que pueden aquellas que dependen de la economía rural o informal (Martínez J. y Rosero 2007).

Las esposas de los albañiles, ellas mantienen el hogar en muchas temporadas, y ahorran del bono para la comida. Y allí comienzas a ver como el bono no es una cosa sin sentido, es una gran ayuda y lo entienden así, como ayuda apoyo, no es todo. No pueden reemplazar el resto, pueden vivir con esto (Larrea T., entrevista 2009).

Y a veces mi esposo, no tenía trabajo y ya he cogido el bono y les he mandado a la escuela, siempre han estado estudiando [...] los cinco (Lucia, entrevista Quito 2009).

El Programa Bono de Desarrollo Humano se ha dividido en tres sub-programas: i) el BDH que es para las madres y tiene un componente de condicionalidad en educación y salud; ii) pensión para adultos mayores, y; iii) pensión para personas con discapacidad.

Como se mencionó, el programa ha realizado estos cambios a nivel de ingeniería, para el cumplimiento de los mandatos dados en la Constitución del Ecuador⁶⁴.

⁶³ Ver: www.registrosocial.gov.ec

⁶⁴ El Artículo 37, inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador protege a los adultos mayores y explica la obligatoriedad de que el Estado promueva una pensión universal. El subprograma de pensión a adultos mayores ha comenzado a entregar la pensión a los más pobres, y se prevé que hasta el 2011 se ejecute un cronograma planificado donde se cubra a la totalidad de este segmento poblacional. Así también, el Artículo 48 inciso 1; prevé que las

El cambio institucional producido en el programa no es percibido por algunas de las usuarias, porque para ellas el bono es la “ayudita” que van a retirar del banco. Y su interlocutor real del programa es la persona que le paga en el banco:

No sé, no creo que haya cambiado, igualito está. Porque juimos a dejar los papeles hace fuuu y no han dicho nada. No ha habido de ir a otra parte a cobrar, aquí en el Banco del Pichincha [...] sigo cobrando. La señorita no me ha dicho nada, ¿será de preguntarle a la vecina? [...] es que no ve que ella ve las noticias y me avisa (Rosa María., entrevista 2009 Quito)

Aparentemente, las usuarias al BDH lo miran como una cuestión estática, que se creó hace algunos años y no ha cambiado. Como se mostrará más adelante, quienes notan los cambios son las beneficiarias que hacen uso de estos: por ejemplo, quienes recurren a los programas adyacentes al BDH y a la tecnología implementada.

4.4.2. Y no les pongas límites: de la inclusión digital y la comunicación.

Otro proceso importante en esta tercera fase, es la inclusión digital y el mejoramiento de estrategias de comunicación con las beneficiarias del BDH. Esto último adquiere importancia, al considerar –como se ha dicho- que es un grupo con bajos niveles de escolarización y que las herramientas utilizadas no habían logrado el impacto comunicacional para que se comprendiera la necesidad de realizar la encuesta para obtener el bono y/o la corresponsabilidad.

Estamos utilizando instrumentos de comunicación más visibles, como caravanas, obras de teatro para explicar qué es el bono, a qué se refiere la corresponsabilidad. El problema [...] es que son mecanismos sumamente caros, y -por la escala del bono- no llegan a tener el nivel de impacto que deseáramos (Martínez D. entrevista 2009).

Desarrollar estas nuevas formas de comunicación y acercamiento busca, entre otras cosas, desarticular las redes inadecuadas que se han generado en torno al bono: el chisme como mecanismo de información y posibles problemas de mecanismos de apoyo político. Como lo menciona Auyero (2001), el acceso a información sobre la prestación

personas con discapacidad, serán incluidas social, política y económicamente, por ello el programa ha comenzado a entregar una pensión a personas con discapacidad igual o mayor al 40% y que se encuentren en la línea de pobreza.

para el acceso a programas sociales, puede establecer una estructura de poder que, en algunos casos, se ha convertido en clientelar.

Hay mucha gente que van creando el chisme, se siguen nutriendo de eso y siguen alimentando esos chismes. No les hemos logrado quitar como interlocutores, no hemos logrado sacar en cada localidad estas estructuras fuera de las instituciones. Además, existen intereses políticos en el medio, existen intereses clarísimos de partidos políticos, que han creado una especie de “guerrillas” digo yo, que se han ubicado en zonas donde tienen intereses y lanzan información incorrecta (Martínez D., entrevista 2009).

La generación de mitos por la desinformación, ha causado en las usuarias –de ciertas áreas: mecanismos de manipulación por parte de grupos políticos (“No iras hacer el crédito del bono, porque después te van a quitar, no ves que es malo el Presidente, te van a quitar” (Larrea T., entrevista 2009)); estrategias de supervivencia (“la vecina me prestó el nombre”); eventualmente, la generación de más pobreza (“no hacemos crédito en cooperativas o bancos, porque nos computan, que son como los chulqueros mismo, pero funcionan como cajas mismo”); o percepciones erróneas de a quienes ayuda el programa (“la señora rica que cobra el BDH, parquea su automóvil en la esquina y se baja a cobrar el Bono” (Larrea, entrevista 2009)⁶⁵.

Los mecanismos de información desarrollados son básicamente unidireccionales: del Programa a las usuarias. Se ha establecido un *call center* con un número 1800 de llamadas gratuitas, el que es utilizado casi exclusivamente para conocer si se está o no en la base de datos. También se ha implementado que a través de un mensaje celular -al número 1818- los usuarios pueden saber si se encuentran habilitados para el pago. En el último cambio de base se reportó el envío de 2 millones 500 mil mensajes para conocer la condición de los beneficiarios: “el celular le gana mil veces a la línea tradicional y cualquier persona que piense que los hogares pobres no manejen un mensaje totalmente equivocados” (Vásquez, entrevista 2009). Ello puede explicarse, por ejemplo, porque en las zonas rurales y más apartadas el celular representa casi el medio exclusivo de comunicación.

⁶⁵ Como lo menciona Larrea (2009) esta historia existe también en el imaginario del pueblo mexicano, con respecto al programa social de transferencia monetaria implementado en ese país.

Otra herramienta utilizada por el programa para la inclusión tecnológica, ha sido la emisión de 350 mil tarjetas para el pago del bono a través de cajeros automáticos. Del total, se han retirado 300 mil, de las cuales se utilizan aproximadamente 200 mil. Esto significa que una quinta parte de las usuarias cobra por cajero automático. En la investigación, lamentablemente, no se encontró beneficiarias que hicieran uso de este medio. En cambio, muchas reportaron que habían solicitado la tarjeta sin haberla obtenido.

De lo reportado por los funcionarios públicos se determina que la tarjeta permite realizar los cobros los fines de semana, la implementación aumentó el número de sitios de pago y las oportunidades para las usuarias. Del estudio realizado por Tatiana Larrea, afirma “ellas reconocen que el uso de la tarjeta está en directa relación con una optimización de su tiempo; por ejemplo, que ahorran y/o eliminan la espera, y que pueden ir cuando sus actividades se lo permitan. Agregan, además, el que no se van a sentir discriminadas al hacer la fila del bono” (Larrea, T, entrevista 2009).

En base a lo anterior, me atrevería a afirmar que la implementación de este mecanismo ha posibilitando, sin pretenderlo en primera instancia, que el programa tenga alguna perspectiva de género en el proceso de implementación, al optimizar el tiempo de las beneficiarias y disminuir los espacios en que ellas se sienten vulnerables (la cola en el banco).

A más de la incorporación del sistema de pagos mediante tarjetas, se extendió el pago a través de cooperativas rurales no reguladas⁶⁶. La incorporación de nuevos puntos de pago, busca entre otras acciones romper las estructuras de las redes de los pagadores informales para cobrar el BDH, mejorando sustancialmente el acceso de las beneficiarias al programa, y permitiendo que sean ellas quienes elijan el día y hora de pago.

⁶⁶ Se lo hace a través de un sistema banco-compensador, lo que permite que la cooperativa ingrese al sistema en línea a través de un banco más grande.

Es una gran ayuda para las madres que trabajan y el fin de semana salen hacer las compras. Además, se piensa desarrollar un piloto en los mercados, para que las mujeres puedan hacer las compras en línea [...] En los mercados existirá un *hosts* multiusuario⁶⁷, donde las vendedoras ingresaran su clave, se producirá un débito automático de la cuenta de la usuaria del BDH (Martínez D., entrevista 2009).

Tal como señala Mónica Vásquez, esta serie de esfuerzos tecnológicos tienen como fin “evitar que la gente se mueva tanto” y que “los costos de transacción disminuyan” (Vásquez, M. entrevista 2009), pero a la larga han permitido que la gestión del programa tenga un enfoque de género y derechos, al respetar el tiempo de las mujeres y evitar vulneralización de las beneficiarias.

En este último periodo se procedió a levantar una nueva encuesta socioeconómica para focalización individual (SELBEN II 2009). Esta herramienta estableció que 153 mil hogares salieran de la base de datos, porque no correspondían a la línea de corte establecida para las usuarias del BDH. Así, el programa se amplió al 100% de hogares que están bajo la línea de pobreza. En la actualidad el Programa BDH con sus subprogramas atiende a 1.640.000 personas (Vásquez, M. entrevista 2009).

En diversos estudios compilatorios sobre clientelismo político contemporáneo (Auyero 1997) y estudios sobre percepciones de programas de transferencia monetaria (Larrea 2009b) se ha detectado que la desinformación y la distorsionada relación entre beneficiarios y programas sociales, genera problemas que afectan la adecuada ejecución y cumplimiento de los objetivos del programa.

Como se ha mencionado en esta nueva etapa del programa, se han producido cambios a nivel estructural, para lograr que las beneficiarias conozcan, y puedan desarrollar capacidades para salir de la pobreza. Sin embargo, este objetivo no se puede lograr de manera completa si no existe un proceso de comunicación que permita la interacción en doble vía. Como ya se ha dicho, al momento solo se cuenta con mecanismos de información en una sola vía; del programa al usuario. La forma de

⁶⁷ Los *hosts* son computadores mono o multiusos conectados a una red. En comercio electrónico se utilizan para realizar compras en línea en puntos fijos de venta. La ventaja de este sistema es la rapidez e inmediatez del pago/cobro, generando en el vendedor liquidez inmediata y en el comprador el no llevar efectivo (Almeida, 2003).

obtener información de lo sucedido con los beneficiarios es a través de las visitas de campo, cuando las realizan los técnicos nacionales, o aquella que se logra obtener del *call center*.

Los problemas de comunicación programa-beneficiarias detectados ya sea por los técnicos nacionales, el call center, las investigaciones realizadas sobre el programa, o de las entrevistas realizadas son los siguientes:

1. Las beneficiarias en los sectores urbanos, visitan los centros de atención del BDH solo cuando son instadas a hacerlo. En sectores alejados de los centros urbanos o rurales, no conocen donde están ubicados las oficinas de atención.
2. La inexistencia de una imagen corporativa del BDH, y el bajo conocimiento sobre la imagen del PPS, hacen que las usuarias no detecten información visual preparada para ellas. Además, se conoce que la población beneficiaria no lee afiches, volantes, ni ninguna otra información que tenga mensajes escritos más allá de las 30 palabras.
3. Palabras utilizadas comúnmente por el programa, como “corresponsabilidad”, no son comprendidas completamente. En los sectores urbano-marginales, se la relaciona muy fácilmente a responsabilidad de las familias con los hijos e hijas para enviarles a la escuela. “será algo así como responsabilidad, pero a mí no me hace falta que me digan que tengo que ser responsable con mis hijos, es que son mis hijos”. En el sector rural, el concepto corresponsabilidad es mucho más difícil de comprender. En un ejercicio realizado en el 2007 con grupos de madres beneficiarias del BDH (en el sector del Tena, en Napo, y en 24 de Mayo, en Manabí), las madres señalaron en un primer momento que era responsabilidad de ellas; en el avance del ejercicio, reportaron que era una responsabilidad compartida entre ellas y el Estado. Sin embargo, el porqué existía esta responsabilidad compartida, no les era muy claro. Para ellas, el Estado es como “un papá” que vela por sus hijos, entonces -como buen papá- les entrega el dinero para que se ayuden en “alguito”.
4. Las usuarias entrevistadas en el sector urbano, reportan el conocimiento del número telefónico 1800 y del 1818, para realizar consultas sobre si están aprobadas o no en

la nueva base de datos. Las entrevistadas del sector rural tienen conocimiento de la existencia del 1800, pero desconocen el funcionamiento.

Aunque estos enunciados de problemas parezcan meramente administrativos, son importantes en cuanto al proceso de implementación del programa ya que es en la cotidianidad, reproduce procesos de vulneralización a las beneficiarias. La implementación no tiene visión de género provocando así, entre otros aspectos, el incremento de tiempo para el cumplimiento de las condicionalidades solicitadas y un mayor proceso de vulneralización de las mujeres/beneficiarias analfabetas, analfabetas funcionales o que viven en zonas rurales.

A pesar de los esfuerzos realizados por los gestores del programa para informar sobre la nueva visión del BDH, las beneficiarias aún manejan información de que afiliarse al IESS, comprar o ser garante de alguna compra en un almacén, tener una cuenta en un banco o cooperativa, comprar electrodomésticos, tener planillas de luz elevadas, tener línea telefónica, poseer electrodomésticos (televisión, refrigeradora, computadora), trabajar para Avon o Yanbal, sacar el Crédito de Desarrollo Humano, son posibles circunstancias para ser eliminadas como beneficiarias del BHD.

Los funcionarios admiten que las formas de comunicación, no son tan efectivas para romper los imaginarios o mitos urbanos creados. Por ello, una de las estrategias planteadas, es el acercamiento a las beneficiarias mediante un técnico que recorra la provincia, visitando organizaciones, comunidades, informando sobre el programa, es decir, acercar el programa a la gente, para una mayor interacción.

4.4.3. De la cultura organizacional al interior del PPS y la ciudadanía

Un tema que se ha tratado desde el programa es comenzar a tratar a las personas como ciudadanos, no porque sean pobres van a esperar cuatro horas parados. Ellos tienen igual derecho que cualquier persona justamente lo que podemos influenciar desde aquí. Crear conciencia de ciudadanía en personas que han estado históricamente excluidas es bien difícil (Martínez D., entrevista 2009).

Al dialogar con beneficiarias y preguntarles por qué reciben el BDH, contestan que son pobres. Cuando se les pregunta sobre temas de accesibilidad a información sobre el BDH, la respuesta generalizada “es que una no sabe”. Cuando se les pregunta por qué no saben, básicamente se refieren a su grado de escolarización.

Los funcionarios públicos mencionan repetidamente sobre la autocalificación de pobres que tienen las beneficiarias de sí mismas, hecho que conlleva a falta de autoestima y no considerarse con derechos, lo que provoca que muchas veces sus derechos se vean vulnerados, básicamente por el desconocimiento. Hablan enfáticamente sobre el cambio de mentalidad que se debe generar en este grupo poblacional: “si usted recibe el Bono de Desarrollo Humano es para ayudarle, no netamente porque usted sea pobre. El programa le da el bono para que salga de la línea de pobreza” (Naranjo, M. entrevista 2009).

Desde el Programa se considera que es fundamental prestar servicios de calidad a las beneficiarias. Esto implica, provisión de locales adecuados para la atención y, sobre todo, un trato de calidad a quienes se acercan a realizar reclamos o recibir información en las oficinas del PPS. En las entrevistas realizadas, los distintos funcionarios hicieron énfasis que en esta etapa se han desarrollado los centros de atención con accesibilidad a las personas con discapacidad y para la tercera edad, además de proveer comodidades para que las usuarias vean que desde el programa se las trata con respeto:

[En esta etapa] se hizo un cambio en las oficinas y se montaron centros de atención [...] Tenemos sillas para espera, turnos para que estén ordenados, botellón de agua en caso de necesitar. En la costa con ventiladores, y sitios cómodos para las personas que están trabajando en entrega de atención se sientan cómodos. [...] [Se ha] despedido personas por mala atención (Vásquez, M entrevista 2009).

El discurso sobre la atención a las beneficiarias está centrado en “tenerles paciencia, mucha paciencia ese cariño, ese amor a las personas que tú atiendes, porque son las personas más desprotegidas y tienes que quererles” (Vásquez 2009). A pesar de proponer un discurso técnico basado en el enfoque de derechos, cabe resaltar que en el discurso de los funcionarios, aún existen imaginarios paternalistas frente a este sector

población, por otro lado, mencionan que se han desarrollado procesos estandarizados para la atención, que promueven que realización de denuncias en caso de recibir maltrato, ya sea en los bancos o en los centros de atención. Para ello, han establecido formularios de denuncias sobre maltrato o no pago en los bancos. Hecho que, como se comentó para la etapa inicial, sucedía frecuentemente cuando las beneficiarias dejaban acumular.

Se les ha dicho tantas veces que si pasa eso, que reclamen y reclamen. Y les ayudamos: “A ver señora, ¿qué le paso?” “Me fui al banco y solo me pagaron esto”. “A ver, preste”. Ese rato mismo, con un formato establecido y les ayudo⁶⁸ a hacer. Con esa denuncia yo hablo con el banco, mando oficialmente y hacen un arqueo de caja, ven cómo está el sistema y si procede se devuelve a las personas el dinero. Hemos tenido cajeros que les han botado [...] Controlamos eso muchísimo [...] ya casi no tenemos (Vásquez, M entrevista 2009).

Sienten que ha comenzado un proceso de empoderamiento de las usuarias y usuarios a partir del reclamo, del derecho a ser atendida con calidad y respeto (Martínez, D., entrevista 2009).

Al indagar si ha existido alguna otra forma de fortalecer los procesos de ciudadanía, los funcionarios públicos cuentan que existió una experiencia con las madres del ORI, con quienes se trabajo un proceso de capacitación en ciudadanía. Sin embargo, señalan que reproducirlo a nivel nacional resulta “carísimo” por la cantidad de beneficiarias existentes en el país.

4.4.4. Y el clientelismo en esta etapa

Mientras exista pobreza, mientras exista subdesarrollo habrá populismo, habrá clientelismo (Larrea, T., entrevista 2009⁶⁹)

Funcionarios y funcionarias mencionan que aún se reciben denuncias en épocas de elecciones de candidatos que ofrecen entregar a las personas el bono. Sin embargo, insisten que ello es imposible, dado el proceso institucional que ha blindado al

⁶⁸ A lo largo de las entrevistas, algunas funcionarias de esta institución, se refieren al Programa, como ellas, utilizando expresiones como “nosotros”, “es que tú”. Aclararon siempre que no eran ellas, “pero como una quiere tanto al Programa”; “se le ha tomado tanto cariño”; “es que lo que se hace con y por el programa, es como una”.

⁶⁹ Tatiana Larrea, hace referencia a una frase expresada por Carlos de la Torre.

programa de una posible práctica clientelar. Les preocupa el que, a pesar de haber incrementado los puntos de pago a través del sistema bancario regulado y no regulado, aún existan redes de cobro que poseen poderes colectivos. Y que el Programa a pesar de que trate de llegar a todos los beneficiarios es imposible por la limitación de acceso a tecnología para establecer un punto de pago.

Poderes colectivos existen, porque hay lugares en el país que no hay teléfono, no hay internet, por más que queramos llegar a estos lugares no se puede llegar, no tenemos una cobertura del 100% para tener un punto de pago debemos tener una infraestructura informática. Allá por más que queramos llegar con un punto de pago, no podemos llegar. El beneficiario es consciente que si entrega un poder, y [no es utilizado adecuadamente], no es responsabilidad del PPS, es responsabilidad del beneficiario, no del Programa. (Naranjo, M., entrevista 2009)

Lo anotado anteriormente nos lleva a la necesidad ya mencionada por Auyero (2001), Gruenberg (2007), Grupo FARO (2007) sobre instaurar mecanismos de transparencia de información, auditoria social y participación de las y los beneficiarios del programa en los procesos de toma de decisiones.

4.5 El enfoque de género en el Programa Bono de Desarrollo Social

Así también, tomando en cuenta que el estudio propuesto por Martínez Franzoni y y Koen V. (2008), se convirtió en el motor inspirador para el análisis desde esta perspectiva, sistematizaré de alguna forma los resultados encontrados desde los principios presentados por las autoras.

- Principio de antipobreza: Afirmación positiva en el acceso a la política social; Acceso a trabajo remunerado (principio de anti pobreza).

A la transferencia no se la puede concebir como una paga por el trabajo no remunerado de las mujeres, puesto que para el 2009, llega a cubrir apenas el 12,5% del salario mínimo vital, esto no quiere decir que la entrega del BDH, no sea un punto gatillador para ciertos avances. La entrega de dinero del BDH a las mujeres, ha fortalecido en algunos casos la autoestima de las mujeres, hecho que se ha visto traducido en toma de decisiones económicas familiares. Y efectivamente, el bono les permite acceder a la

economía informal, a través de acceso a bienes a través del “fio”, puesto que al tener un ingreso mínimo mensual, pueden efectuar transacciones en el mediano plazo.

Por otro lado, el programa en sí mismo no tiene acciones que fortalezcan capacidades para que las mujeres/beneficiarias accedan a trabajo remunerado, pero se ha colocado un programa de crédito adyacente al BDH, el mismo que permiten acceder a crédito a las mujeres/beneficiarias que ya contaban con una actividad de emprendimiento económico y que accedieron al programa de préstamos. De lo anotado, ellas se sienten mucho más empoderadas y con la posibilidad de dejar de percibir el bono, puesto que ellas al mejorar sus ingresos económicos, pueden satisfacer de mejor forma las necesidades de su familia. Así también, existen otros programas adjuntos para atención de enfermedades catastróficas y subsidios en caso de muerte del titular del BDH. La oferta a programas de cuidado infantil, para que las mujeres accedan al mercado ya sea este formal e informal, es limitada. Y de lo expresado por algunas beneficiarias, no es muy seguro dejar a niñas y niños, puesto que se enferman frecuentemente y generarían mayores costos a la familia.

Por otro lado, las reformas realizadas en los últimos años en educación y salud permiten que las contraprestaciones en esas áreas se las cumplan, aunque se han detectado limitaciones para el cumplimiento de las mismas.

- Principio de anti explotación: Superación de supuestos maternalistas

El BDH al igual que otros PTC en América Latina fortalece el rol reproductivo de las mujeres. Este hecho necesariamente acontece por la inexistencia de una perspectiva de género al momento de diseñar políticas públicas, y en especial programas sociales. Como se pudo observar en el discurso de los y las funcionarios públicos del programa y de las mismas usuarias, se tiende a fortalecer el rol socialmente histórico designado a las mujeres, como cuidadoras no remuneradas del ámbito doméstico.

- Principio de anti marginación: Afirmación positiva en el acceso a educación y salud

El programa ha logrado incrementar la tasa de matriculación de niños, niñas y adolescentes en sectores específicos del país, como lo demuestra la investigación de evaluación del programa de Martínez y Rosero (2007). Así también, el cumplimiento de la corresponsabilidad permite que la asistencia a educación y salud no tenga distinción entre niños, niñas y adolescentes.

Lastimosamente, se han desarrollado por parte de las beneficiarias acciones “no efectivas” para la superación de la pobreza. Como se conoce, una de las condicionalidades del programa es la asistencia al sistema educativo, a pesar que el Ministerio de Educación ha generado facilidades para el acceso a la educación. Las familias deben correr con ciertos gastos al inicio del periodo escolar; este hecho genera que se accedan a solicitar préstamos de consumo en el sector informal de la economía, como prestamistas o “chulqueros” o acceder a cajas de crédito, créditos con mayores tasas de interés que las del sistema financiero formal. Está acción va en detrimento de la economía familiar, pero las beneficiarias la consideran necesaria para enviar a sus hijos a la escuela y no perder la asistencia del programa. Cabe resaltar que las entrevistadas se han referido al acceso al sistema educativo, como la forma de mejorar la condición de vida de sus hijos e hijas.

- Principio de igualdad en el uso del tiempo: Demanda de reorganización de roles

Existe una constante afirmación que la mujer/beneficiaria es quien cumpla con el compromiso adquirido con el programa. Aún no se toma en cuenta en las campañas comunicacionales que el padre, en hogares biparentales debe cumplir también con responsabilidades en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios.

Desde una mirada analítica, el cumplimiento de la corresponsabilidad y la entrega de recursos para mejorar los ingresos de las mujeres/beneficiarias, ponen definitivamente en el debate, el tema del doble rol de las mujeres (proveedoras – cuidadoras) y como el programa desde su ejecución fortalece dicho rol.

- Principio de igualdad en la valoración social: Trato y paradigma igualitario por parte de funcionarios/as públicos

En el caso específico del BDH, acciones que han partido desde un enfoque completamente administrativo, como el mejoramiento de la calidad de atención al cliente, a partir de introducir un *call center*, indirectamente han influido en: dar voz a las beneficiarias del programa, lo que ha permitido conocer las necesidades y problemas cotidianos en los que se ven envueltas continuamente. Así, que a partir de una respuesta administrativa, se ha logrado a lo largo del tiempo, eliminar o disminuir algunas de las acciones de vulnerabilidad a las que se ven expuestas las beneficiarias del programa, generando así, una gestión del programa con enfoque de género.

Así mismo, nos encontramos con un discurso contradictorio, por un lado eminentemente técnico que desde una perspectiva de derecho busca la no vulnerabilización de los y las beneficiarias, y por otro lado, un discurso paternalista de protección y cuidado a quienes reciben el programa.

- Principio de igualdad en el ingreso: Reducción de brechas socioeconómicas en el acceso al ingreso social

Las usuarias entrevistadas en el sector urbano declararon que tienen conocimiento sobre los servicios directos e indirectos que presta el programa y la forma de acceder a lo mismo, caso contrario a lo sucedido, en el sector rural, quienes dicen conocer que existen servicios adjuntos al programa pero que desconocen de los mismos, generando un debate sobre el acceso a servicios prestados por el Estado dependiendo de la ubicación geográfica de los y las beneficiarias del programa.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

El trabajo propuesto buscó analizar los encuentros y desencuentros en el discurso de funcionarios públicos y beneficiarias del programa social de transferencias condicionadas Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador. Con el fin de mostrar dos hechos básicos: a) los imaginarios sociales existentes respecto al BDH, y; b) la presencia o no de enfoque de género en la ejecución del programa.

El Estado, en sus distintas formas, promueve políticas públicas para la superación de la pobreza. Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) han sido entendidos y erigidos como la respuesta para romper el círculo de pobreza en Ecuador y otros países de América Latina. Los PTC parten del supuesto, de que las mujeres/madres son quienes se encargan del cuidado de la familia, por tanto, el dinero se entrega a ellas y la contraprestación es su responsabilidad. En base a la serie de elementos recién señalados, este trabajo de investigación ha sustentado:

- El Programa BDH, en tanto política pública, no ha sido indiferente al juego político de turno. Como se puede observar en la narrativa de funcionarios públicos y lo anotado por el programa, el objetivo del mismo ha ido mutando dependiendo de los actores que diseñaron y han rediseñado e implementado la política pública, los intereses particulares, objetivos, fines e ideología del gobierno que se ha encontrado en el poder. Así, el programa inicia como una propuesta a las bilaterales, para la obtención de un crédito para el país a finales de la década de los noventa. En una segunda instancia, la propuesta del programa cambia, a un programa que permita alcanzar el desarrollo humano. Acción meramente discursiva, puesto que el proceso de cumplimiento significaba profundas reformas a los sectores de salud y educación. En un tercer momento, se realizan transformaciones en los sectores clave, que

permiten de alguna manera el poner en ejecución el objetivo de desarrollo humano del programa, respondiendo así, en cada fase a la mirada de los gobernantes de turno.

- Otra de las interrogantes que aparecen en este trabajo, se refieren al clientelismo en programas sociales. ¿Es posible la manipulación del programa con fines clientelares? De lo anotado, el proceso de selección de beneficiarios ha generado todo un andamiaje administrativo que blindo al programa para que en esta etapa, no sea posible el uso clientelar del mismo. Cabe resaltar, que no solo en esta etapa existe la eventualidad de acciones clientelares por parte del gobierno de turno. Por otro lado, de los datos obtenidos, en el proceso de selección de personal del programa existiría la posibilidad de activar acciones clientelares por parte del gobierno de turno, por tanto, un tema aún pendiente y de reforma del estado, es la construcción de sistemas meritocráticos para la asignación de talento humano en el sistema estatal, y en especial, para los programas sociales, y en este caso particular para el BDH.
- Aún quedan líneas sueltas para la especulación de posibles espacios de acciones clientelares en este tipo de programas. De las entrevistas realizadas, no se reportan acciones clientelares en la implementación en sí misma. Sin embargo, este hecho no indica que no existan en ciertos lugares del territorio ecuatoriano o que se den en el futuro.
- Partiendo de este punto general, y recalando que existe poca investigación sobre la implementación/gestión de políticas sociales con enfoque de género, pese a que, en la cotidianidad del programa este es espacio en el cual se producen o no las discriminaciones a los sectores vulnerables atendidos. Y para el caso específico de

género, una reproducción de las prácticas sociales del rol femenino, en cuanto al cuidado, y el uso del trabajo no remunerado de las mujeres, por tanto, me parece que los estudios de género, al ser multidisciplinarios, y en los casos de análisis de política pública necesariamente deberían abordar el tema de la implementación con enfoque de género.

- Y para concluir considero que lo anotado nos lleva necesariamente a preguntas como: ¿cuál debería ser la línea en el largo plazo de políticas públicas, cómo el programa Bono de Desarrollo Humano?, ¿es posible construir un consenso en el largo plazo, para mantener un norte de la política?, ¿se podrá mantener en el largo plazo las reformas a los sectores claves, salud y educación, para que el BDH cumpla con el objetivo propuesto? ¿Se pueden construir políticas públicas que eviten acciones clientelares?, ¿es posible romper las prácticas clientelares en programas sociales?, ¿cuáles serían las herramientas para evitar en el futuro prácticas clientelares en los procesos de implementación?, que necesariamente nos llevan a reflexiones destinadas a orientar las intervenciones de la política pública con enfoque de género en un futuro.

ANEXOS

Anexo 1

Cuadro Transferencias Monetarias Condicionadas: principales proposiciones a analizar según objetivos

	Principales: superación de la pobreza		Secundarios: Equidad de género	
	Efectos positivos	Efectos negativos	Efectos positivos	Efectos negativos
Entrega de transferencias	<ul style="list-style-type: none"> -Asignan recursos con mayores grados de autonomía que los programas históricos de transferencias y hay criterios explícitos conocidos por la población ^(3.1) -Aumentan de expectativas de tiene la población con respecto al papel del Estado ^(3.3) 	<ul style="list-style-type: none"> -Dado enfoque asistencial, conlleva gratitud antes que fortalecimiento de ciudadanía ^(4.1) -Hay una tensión entre condicionalidad y la mayor autonomía económica de las personas adultas ^(4.5) -Por un lado se invierte en las niñas pero por el otro se reproduce papel tradicional de las madres ^(4.3) 	<ul style="list-style-type: none"> -Las transferencias (y otros componentes como la capacitación), permiten mayor autonomía, estatus y autoestima ^(1.1) -Visibilizan el papel central que tienen las mujeres en el cuidado y la administración de los recursos de la familia ^(1.3) 	<ul style="list-style-type: none"> -No promueve empoderamiento, lo cual requeriría la generación de ingresos propios ^(2.3) -Responsabilizan a las mujeres de gestionar la pobreza sin alterar a división sexual del trabajo en el hogar ^(2.4) -Desatienden posibles efectos de las transferencias en la violencia doméstica ^(2.3) -Aumentan las tensiones por el uso del tiempo ^(2.2) -Cuando promueve participación, es solo individual ^(2.6)
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> -Mejoran el acceso a los servicios (matrícula y asistencia escolar y controles de salud incluyendo a embarazadas) ^(3.2) 	<ul style="list-style-type: none"> -Las niñas tendrán las mismas limitaciones estructurales que hoy tienen sus madres para acceder a trabajo remunerado de calidad ^(4.2) -Los programas llegan a lo sumo a la capacitación, pero no dan el salto a la articulación productiva y en materia de empleo ^(4.4) 	<ul style="list-style-type: none"> -Incentivan que las niñas tengan acceso a la educación y reducen brechas entre varones y mujeres en la asistencia escolar ^(1.2) 	<ul style="list-style-type: none"> -Promueven equidad entre las niñas pero maternalismo entre las adultas que solo son "correas de transmisión", no beneficiarias ^(2.1)

Fuente: Martínez Franzoni J y Koen Voorend 2008

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” En *Revista de la CEPAL* N.- 88 Abril: 35 pág.

Albuquerque, Cindy (2007) “Mujeres jóvenes y Estado” Ponencia presentada en *Encuentro de mujeres jóvenes 20/09/2007* en Buenos Aires Argentina.

Almeida, Maribel (2003) “El comercio electrónico en Ecuador” Disertación título terminal de pregrado. Ingeniería en Gerencia y Liderazgo. Universidad Politécnica Salesiana.

Ardon Centeno, Nelson (2009) “Las políticas sociales en América Latina” en *Revista América Volumen 2. Numero 3, Junio 5 de 2009* Disponible en [http://www.revistaamerika.deusto.es/servlet/BlogServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MongoBlob&blobheadervalue2=inline%3B+filename/9787943/NELSON%20ARDON%20\(VOLUMEN%202%20NUMERO%203\).pdf&blobheadermane2=content-disposition&csblobid=1178114097641&blobheadervalue1=application/pdf&blobkey=id&vlovtheadervalue1=content-type&blobwhere=1244567220873&blobheadervalue3abinary%3B+charset%3DUTF-](http://www.revistaamerika.deusto.es/servlet/BlogServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MongoBlob&blobheadervalue2=inline%3B+filename/9787943/NELSON%20ARDON%20(VOLUMEN%202%20NUMERO%203).pdf&blobheadermane2=content-disposition&csblobid=1178114097641&blobheadervalue1=application/pdf&blobkey=id&vlovtheadervalue1=content-type&blobwhere=1244567220873&blobheadervalue3abinary%3B+charset%3DUTF-) Visitado el 03/10/2009.

Arriagada, Irma (2007) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago Chile: CEPAL

Armas Dávila, Amparo (2005) *La Equidad de género y el programa Bono de Desarrollo humano* (Serie Mujer y Desarrollo) Santiago Chile: CEPAL

Auyero, Javier (2001) *La política de los pobres: las practicas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires Argentina: Ediciones Manantial.

Azevedo, Viviane y Marcos Robles (2008) *Desigualdad y focalización geográfica del gasto social: El caso de Ecuador*. Washington D.C. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2006) *Informe sobre el desarrollo mundial: equidad y desarrollo* Washington D.C. Estados Unidos: Banco Mundial

Barba Solano, Carlos (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México* (Serie Políticas Sociales N.56) Santiago Chile: CEPAL

Bellettoni, Orazio J (2007) “Gestión de las Administraciones Publicas” Disponible en: <http://obellettoni.wordpress.com/se-incluyen-archivos-en-formato-de-texto-y-presentaciones-electronicas/politicas-publicas-y-desarrollo-humano/> Revisado el 15/07/2009.

Bernechea, Cristina (2002) *Estado, poder y juventud*. Documento de trabajo para la discusión. Taller de participación política y políticas de juventud. Buenos Aires Argentina: JOVIP

Bertranou, Evelina y Damián Bonari (2003) *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Córdoba Argentina: Comunic-arte Editorial.

Blondet, Cecilia (2001) *Lecciones de la participación política de las mujeres*. Lima Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Brodersohn, V. (1999) *Focalización de Programas de superación de la pobreza*. Ponencia presentada en: Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF (s/f) en Uruguay Montevideo.

Burningham, David (et al) (1987) *Economía*. Madrid España: Pirámide.

Burbano de Lara, Felipe (1997) “Diálogos con Manuel Alcántara. En América Latina se ha fetichizado la Reforma Política. En *ICONOS, Revista de Ciencias Sociales N° 3* Quito Ecuador: FLACSO: pág. 58-67.

Cagatay, Nilufer y Diane Elson (1999) “el contenido social de las políticas macroeconómicas” En *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización análisis de un impacto sobre las mujeres*. Paloma Villota (Comp.): 75. Barcelona España: Icara Editorial.

Carrasco, Carlos Marx “La aceptación social y la legitimidad de las contribuciones fiscales sociales: el pacto social”. Ponencia presentada en: Pacto social, pacto fiscal: Miradas cruzadas Unión Europea – América Latina. 31 de octubre de 2007. Paris Francia.

Carrión Melania y Orazio Bellettoni (2007) “Ni regalitos ni chantajes a cambio de tú voto: realizando los derechos sociales, económicos y culturales mediante el ataque al clientelismo político en programas sociales en Ecuador”. En *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Vanesa Weyrauch (Comp.): 215. Buenos Aires Argentina: Fundación CIPPEC.

Chant, Sylvia (s/f) *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género* (Serie Mujer y Desarrollo N° 47) Santiago Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001) *Panorama Social de América Latina 2001*. Santiago Chile: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006) *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago Chile: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago Chile: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo Uruguay: CEPAL

Corporación de Estudios para el Desarrollo (1986) *Coyuntura Económica Ecuatoriana 1985 – 1986*. Quito Ecuador: CORDES.

Corral B., Fabián (2007) “Formas de Estado” Disponible en: http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id715&Itemid=54
Revisado 12/07/2009

Correa, Norma (2007) *Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público*. Lima Perú: CIES.

Cortázar, Juan Carlos (2005) *Programas sociales y generación de valor público*. Washington D.C. Estados Unidos: INDES.

De la Torre, Carlos (2008) “Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez” En: *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Maya López, Nicolás Iñigo Carrera, Pilar Calveiro (Comp.) Argentina Buenos Aires: CLACSO.

Del Valle, Alejandro H (2009) “Los estudios sobre regímenes de bienestar en América Latina” Revista AMERIKA. Volumen 2. Número 3. Junio 5 de 2009. Disponible en [http://www.revistaamerika.deusto.es/servlet/BlogServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MongoBlob&blobheadervalue2=inline%3B+filename/9787943/ALEJANDO%20DEL%20VALLE%20\(VOLUMEN%20%20NUMERO%2003\).PDF&BLOBHEADERMANE2=CONTENT-DISPOSITION&clobid=1178114097641&blobheadervalue1=application/pdf&blobkey=id&vlovtheadervalueI=content-](http://www.revistaamerika.deusto.es/servlet/BlogServer?blobheadername3=MDT-Type&blobcol=urldata&blobtable=MongoBlob&blobheadervalue2=inline%3B+filename/9787943/ALEJANDO%20DEL%20VALLE%20(VOLUMEN%20%20NUMERO%2003).PDF&BLOBHEADERMANE2=CONTENT-DISPOSITION&clobid=1178114097641&blobheadervalue1=application/pdf&blobkey=id&vlovtheadervalueI=content-)

type&blobwhere=1244567220873&blobheadervalue3abinary%3B+carset%3DUTF-8
Revisado el 03/08/2009.

Diputación de Cádiz-España (s/f) *Igualdad de género*. Módulo II De las políticas específicas a las políticas integradas. Cádiz – España.

Draibe, Sonia M. y Manuel Riesco (2006) “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea” En *Desempeño económico y político social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. Ana Sojo y Andras Uthoff (Comp.): 313. México D.F. México: Fontamara.

Draibe, Sonia M. y Manuel Riesco (2009) El Estado de bienestar social en América Latina: Una nueva estrategia de desarrollo (Documento de Trabajo N 31) Madrid España: Fundación Carolina CeALCI.

Echeverría, Julio (2006) *Programas Sociales*. (Serie Ciudadanizando la política) Quito Ecuador: Grupo FARO

Echeverría, Koldo y Xavier Mendoza (1999) “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management publico” En: *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodan (Comp.): 15 Washington D.C. Estados Unidos: BID

Esping-Andersen, Gosta (2001) “Para qué sirve el Estado de Bienestar” En: *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Disponible en <http://site.ebrary.com/lib/bual/Doc?id=10058472&ppg=45> Revisado el 22/08/2009

Ellen, Nora y Mary Gannotti (2006) “Marginados en la sociedad: los discapacitados de América Latina” en *los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina: del invento a la herramienta* Alicia Yamin (Comp.) Vancouver Canadá: IDRC

Espino González, Alma (s/f) “Género y pobreza: discusión conceptual” Disponible en <http://www.puublicaciones,.cush.udg.mex/pperiod/laventad/ventan26/7-40.pdf> visitado el 13/10/2009

Filgueira, Carlos (1998) “América Latina y las marcas distintivas de su desarrollo social: una comparación global” Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/filgue/cap2.pdf> Revisado 25/07/2009.

Filgueira, Carlos (2001) “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes” Seminario Internacional Las diferentes

expresiones de la vulnerabilidad social en América latina y el Caribe. Santiago Chile, 20 y 21 de junio de 2001

Fleury, Sonia y Carlos Gerardo Molina (2000) *Modelos de protección social* (Serie: Diseño y gerencia de políticas y programas sociales) Washington D.C. Estados Unidos: INDES-BIB.

Follari, Roberto (s/f) “La falacia de la democracia parlamentaria como modelo irrebasable” Disponible en: http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/miscelaneas/la_falacia_de_la_democracia_parlamentaria_como_modelo_irrebasable.php Revisado el 23/07/2009

Follari, Roberto (2008) “Los neopopulismos latinoamericanos como reivindicación de la Política” Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Pensamiento Social Latinoamericano *Perspectivas para el Siglo XXI*. Universidad de Cuenca Ecuador. Junio 2008.

Fonseca, Ana (s/f) “Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas” En <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf> Revisado el 25/08/2009

Gigli Box, María Celeste (s/f) *Política y Estado en Max Weber*. La Plata Argentina: UNLP

Gruenberg, Christian (2008) “Entre el clientelismo y la ciudadanía: la gestión de programas sociales en Argentina”. En *Transparencia y Probidad Pública: Estudios de Caso de América Latina*. José Zalaquett y Alex Muñoz (Comp.): 47 Santiago Chile: Andros Impresores.

Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra-Iraola (2007) *El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza*. Buenos Aires Argentina: CIPPEC

Grupo FARO (2005) *Combate al Clientelismo: ¡No vendas tú voto!* Elaboración Elizabeth Coombs y Maribel Almeida. Quito Ecuador: Grupo FARO

Grupo FARO (2007a) *Ni regalitos, ni chantajes. Acuerdo de uso transparente de fondos públicos en programas sociales*. Elaboración Maribel Almeida C. Quito Ecuador: Grupo FARO

Grupo FARO (2007B) *Hablemos ¡Ya! ¿Los programas sociales, para quiénes son?* Elaboración Maribel Almeida C. Quito Ecuador: Grupo FARO

Grupo FARO (2007c) *Logros y desafíos de los programas sociales en Ecuador*. Elaboración Andrea Ordoñez. Quito Ecuador: Grupo FARO

Grupo FARO - UNICEF (2007) *Cómo va la inversión social 2006.2007: indicadores presupuestarios para el desarrollo*. Elaboración Andrea Ordoñez. Quito Ecuador: Grupo FARO

Hurtado A., Edison (2005) “el oficio de la etnografía política: Diálogo con Javier Auyero” En publicaciones: *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales N° 22 mayo 2005*. Quito Ecuador: FLACSO

Ivnisky, Mariana (2002) *Derecho Público: Documento de trabajo para la discusión*. Taller de participación política y políticas de juventud. Buenos Aires Argentina: JOVIP

Laclau, Ernesto (1987) “Populismo y transformación del imaginario político en América Latina” En *Revista de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. Núm. 42*.

Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. México D.F. México: Fondo de Cultura Económica.

León, Mauricio (2002) “Los beneficios del Bono Solidario ante la crisis”. Documentos de trabajo del SIISE n° 10 Quito Ecuador: SIISE

León, Mauricio et. al (2003) ¿son efectivos los Programas de Transferencias Monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de Impacto del Bono Solidario. STFS/SIISE-ISS Quito Ecuador

León, Mauricio y David Alomia (2008) *el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador*. Quito Ecuador: MIES

León G., Natalia Catalina (2006) *Género, subjetividad y populismo: Fantasmagorías de la política contemporánea*. Quito Ecuador: Abya Yala

Losada, Carlos y Suzanne Dove (1999) “Nota introductoria” en *¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Carlos Losada i Marrodan (Comp.): 11 Washington D.C. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Mahuad Witt, Jamil (2001) *Para la historia: el congelamiento de depósitos*. Quito Ecuador: (s.d.)

Marcel, Mario (2009) *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Ponencia presentada en XXI Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Santiago Chile 26-29 de enero de 2009.

Martínez, Franzoni, Juliana (2005) “La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina” En: *Nueva Sociedad* 199 pág. 35 – 53.

Martínez, Franzoni, Juliana y Koen Voorend (2008) *Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?* Miami: Center for Latin American Studies University of Miami.

Martínez Nogueira, Roberto (1998) *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. (Serie Políticas Sociales 24) Santiago Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Molina, María Elisa (2006) *Transformaciones histórico culturales del concepto de maternidad y sus repercusiones en la identidad de la mujer*. Santiago Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Moser, Carolina (1995) *Planificación de género y desarrollo: Teoría, práctica y capacitación*. Lima Perú: Red entre mujeres/ Flora Tristán ediciones.

Oleas, Daniela (2000) “el programa bono solidario” En: *Primeras jornadas de protección social e interculturalidad: Memorias*. Karina Castro Mendoza (Comp.): 208 Quito Ecuador: Programa de protección social – Ministerio de Bienestar social del Ecuador.

Offe, Claus (1994) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid España: Alianza Universidad Textos.

Rodríguez Landeta, Horacio y Marcelo Pérez Alfaro. *Recuperar el Estado: una condición necesaria para el desarrollo y la equidad en Argentina*. Buenos Aires Argentina: Grupo Sophia.

Pérez Baltodano, Andrés (1997) *Globalización, ciudadanía y Política social en América Latina: Tensiones y contradicciones*. Caracas Venezuela: (s.d)

O'Donnell, Guillermo (2004) “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión”. En *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas: contribuciones para el debate*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Comp.): 149 Buenos Aires Argentina: Aguilar, Altea, Alfaguara.

Rangel, Lidia (s/f) “El impacto de las políticas sociales en el desarrollo regional”. Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2008a/356/EL%20IMPACTO%20DE%20LAS%20POLITICAS%20SOCIALES%20EN%20EL%20DESARROLLO%20REGIONAL.htm> Revisado el 30/08/2009

Rivera Castineria, Berta et. al (2009) “Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: El Programa Bolsa Familia de Brasil” Revista Especializada de Salud Pública Vol. 83. N°1 pág. 85-97 En <http://dialnet.uniroja.es/servlet/articulo?codigo=2944539> Revisado el 30/08/2009.

Rivera Veliz, Freddy (2003) *Análisis de las políticas y programas sociales en Ecuador* (Seire: Documentos de Trabajo N° 167) Lima Perú: OIT/Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica

Robledo, Ángela y Yolanda Puyana (2000) *Ética: masculinidades y feminidades*. Bogotá Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.

Rosano, Susana (2006) “Rostros y máscaras de Eva Perón. Imaginario populista y representación” Disponible en <http://etd.library.pitt.edu/ETD/available/etd-04122005-223105/unrestricted/Rosano2005.pdf> Visitado 12/06/2009.

Sachs, Jeffrey (2005) *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Madrid España: Debate

Sojo, Ana (2006) “Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza” En *Desempeño económico y político social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. Sojo Ana y Andras Uthoff (Comp.): 313. México DF México; Fontamara.

Sunkel, Guillermo (2006) “Políticas familiares y regímenes de bienestar en América Latina” Ponencia presentada en *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Santiago de Chile 16 y 17 de octubre 2006.

Sen Amartya (1999a) “El futuro del Estado de Bienestar” Revista La Factoría N°8. Febrero 1999. Disponible en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm> Revisado el 20/08/2009

Sen Amartya (1999b) “Justicia Global: más allá de la equidad internacional” Disponible en <http://them.polylog.org/3/fsa-es.htm> Revisado el 20/08/2009.

Sen Amartya (2000) *El Desarrollo como libertad*. Buenos Aires Argentina: Editorial Planeta.

Stevens, Evelyn P (1997) “Marianismo: la otra cara del machismos en Latino-América” En *Hembra y macho en Latinoamérica: Ensayos*. Ann Pescatelo (Comp.) México DF. México: Editorial Diana.

Tabatabai, Hamid (2009) “Eliminar el trabajo infantil: la promesa de las transferencias condicionadas” En Boletín *Encuentros América Latina y el Caribe*. Año VIII N° 10 Junio-agosto 2009

Torres Bustamante, María Clara (s/f) “El fenómeno del clientelismo político. Visión de los funcionalistas y de los marxistas” Disponible en <http://www/institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-243.html> Visitado el 25/06/2009.

Uthoff, Andras et. al (2006) “Relaciones de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe”. En *Desempeño económico y político social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. Ana Sojo y Andras Uthoff (Comp.):313. México D.F. México: Fontamara.

Vaca Espín, Catalina (2004) “Diagnóstico de la situación de los programas sociales de alimentación del gobierno ecuatoriano y propuesta de un modelo de gestión”. Disertación maestría FLACSO-Ecuador.

Vácasela, Rosa María y Ricardo Moreno (2007) *Los pueblos indígenas del Ecuador y los objetivos del Milenio*. Quito- Ecuador: (s.d)

Vascones R., Alison (2003) *Regímenes de bienestar y debate sobre política social*. En: *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*. Pág.: 39-68. Quito: ILDES-FES.

Vásquez Irizarry, William (2006) *Hacer cumplir las leyes en la era de los órganos autónomos: reforma y abandono de la teoría del poder ejecutivo*. Bogotá Colombia: SELA

Véscovi, Enrique (2002) *Introducción al Derecho*. Montevideo Uruguay: A Monteverde y Cía. S.A. IDEA S.R.L.

Weber, Max (1993) *Economía y Sociedad*. Madrid España: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Zafra Valverde, José (1990) *Teoría Fundamental del Estado*. Pamplona España: Universidad de Navarra.

Documentos

Constitución de la República del Ecuador 2008.

Consejo Nacional de las Mujeres (2006) *Encuesta Uso del Tiempo en Ecuador 2005 (Serie Información Estratégica)* Quito Ecuador: CONAMU

Convención de Montevideo sobre Deberes y Derechos del Estado. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-40.html>. 1993.

Diario EL HOY (2006) “El festín del Bono” En <http://explored.com.ec/noticias-ecuador/festin-del-bono-206639-206639.html>

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007) *Informe de seguimiento a la inversión social*. En www.mcd.gov.ec Visitado 27/09/2009

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2008) *Agenda Social 2008 “Por la equidad y calidad de servicios sociales”* Quito Ecuador: MCDS.

Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador 2007 – 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Informe de Desarrollo Humano 1990*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Informe de Desarrollo Humano 1997*

República del Ecuador. Registro Oficial del 30 de junio de 2003.

ENTREVISTAS

Nombre	Sector	Datos
José Martínez D.	Funcionario Público	Cargo: Coordinador Programa Bono de Desarrollo Humano. Año 2007. Entrevista realizada el 25/04/2007. En el marco del Proyecto <i>Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales</i> . Ejecutado por Grupo FARO. Financiado por Partnership for Transparency Fund.
Daniela Oleas	Funcionaria Pública	Cargo: Coordinadora Programa Bono de Desarrollo Humano. Año 2000. Entrevista realizada el 27/06/2009
Diego Martínez	Funcionario Público	Cargo: Subdirector Nacional Programa de Protección Social. Año 2009. Entrevista realizada al 04/06/2009
Mónica Vásquez	Funcionaria Pública	Cargo: Coordinadora Técnica de operaciones. Año 2009. Entrevista realizada al 04/06/2009
María Antonieta Naranjo	Funcionaria Pública	Cargo: Analista de pagos. Año 2009. Entrevista realizada al 04/06/2009
Miguel Torres	Funcionario Público	Cargo: Analista de corresponsabilidad. Año 2009. Entrevista realizada al 04/06/2009
Tatiana Larrea	Investigadora	Investigadora programas sociales. Entrevista realizada al 04/06/2009
Nelly	Beneficiaria Programa Bono de Desarrollo Humano	Nacida en Esmeraldas, viviendo en San Cristóbal – Galápagos. A la fecha de la entrevista tenía 33 años y era madre de 2 niños en edades comprendidas entre 6 y 8 años. Entrevista realizada el 15/03/2009
Rosa	Beneficiaria Programa Bono de Desarrollo Humano	Nacida en Pacto, viviendo al nor-occidente de Quito. Recibe el programa desde el inicio, a la fecha de la entrevista tiene 42 años. Es madre de cinco hijos en. Uno mayor de edad, un segundo adolescente que termino el bachillerado y trabaja para aportar a la familia, dos niños en edades de 8 a 12 años, quienes se encuentran en el sistema escolar. Además, de un bebe de 10 meses. Ella trabaja ocasionalmente como ayudante de albañil, conjuntamente con su esposo que es albañil. Entrevista realizada el 15/06/2009. Además, participo en el grupo focal del 12/08/2009.
Lucia	Beneficiaria Programa Bono de Desarrollo Humano	Nacida en Pacto, viviendo al nor-occidente de Quito. Ha recibido el programa desde su inicio, a la fecha de la entrevista tiene 33 años, le han retirado por dos ocasiones la asistencia del programa. Es madre de 5 niños y niñas en edades comprendidas entre 7 y 16 años. Todos sus hijos asisten al sistema educativo. Su esposo es albañil, ella lava la ropa para ayudar a la familia. Entrevista realizada el

		15/06/2009. Además, participo en el grupo focal del 12/08/2009.
Betsabé	Beneficiaria Programa Bono de Desarrollo Humano	Nacida en Chone, viviendo al nor-occidente de Quito. Ha recibido el programa desde su inicio. Posee carnet del CONADIS con un 55% de discapacidad, es jefa de hogar, madre de un adolescente de 14 años que asiste regularmente al sistema escolar, trabaja ocasionalmente en labores de costura. Entrevista realizada el 15/06/2009. Además, participo en el grupo focal del 12/08/2009.
Ana	Ex - beneficiaria Programa Bono de Desarrollo Humano	Quiteña, recibió el programa a un inicio, en el primer proceso de depuración de la base fue eliminada, posee estudios secundarios es jefa de hogar, es madre de un niño de 11 años que asiste regularmente al sistema educativo. A la fecha de la entrevista tenía 32 años. Entrevista realizada el 20/08/2009.
María	Ciudadana	Quiteña, viviendo en la parroquia de Calderón, autodefinida como pobre. Madre de 2 niños y 1 niña, con 26 años a la fecha de la entrevista realizada el 20/01/2007. En el marco del Proyecto <i>Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales</i> . Ejecutado por Grupo FARO. Financiado por Partnership for Transparency Fund.
Luisa	Ciudadana	Quiteña, viviendo en el sector de Ñaquito, autodefinida de clase media a la fecha de la entrevista tenía 56 años. Entrevista realizada el 25/04/2007. En el marco del Proyecto <i>Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales</i> . Ejecutado por Grupo FARO. Financiado por Partnership for Transparency Fund.
María Cecilia	Ciudadana	Quiteña viviendo en el sector de Ñaquito, autodefinida de clase media, contaba con 60 años a la fecha de la entrevista, realizada el 25/04/2007. En el marco del Proyecto <i>Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales</i> . Ejecutado por Grupo FARO. Financiado por Partnership for Transparency Fund.
María Teresa	Ciudadana	Quiteña, viviendo en el sector de Cotocollao, autodefinida como clase media, contaba con 61 años a la fecha de la entrevista realizada el 25/04/2007. En el marco del Proyecto <i>Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales</i> . Ejecutado por Grupo FARO. Financiado por Partnership for Transparency Fund.
Presidenta del Comité de Damas	Líder comunitaria	Lastimosamente, la información personal de la informante no ha logrado ser rastreadas en los

Voluntarias de la Parroquial de El Quinche		registros de la investigación. Entrevista realizada el 16 de octubre de 2005. En el marco del proyecto <i>Fortalecimiento de las capacidades locales en programas sociales</i> . Implementado por Grupo FARO con financiamiento del proyecto “SI SE PUEDE”- USAID.
Carlos	Líder comunitario	El informante trabajaba durante la semana en Quito y el fin de semana, retornaba a su comunidad de origen en Tungurahua. Entrevista realizada el 15/12/2005. En el marco del proyecto <i>Fortalecimiento de las capacidades locales en programas sociales</i> . Implementado por Grupo FARO con financiamiento del proyecto “SI SE PUEDE”- USAID.
María	Líder comunitaria	Lojana, viviendo en Tena, es conocida por su trabajo comunitario, relacionado a la propiedad de tierra de colonos en el sector. Entrevista realizada el 10/12/2007. En el marco del proyecto <i>Acción ciudadana y transparencia</i> . Implementado por Grupo FARO con financiamiento del BID.