

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2017 – 2019

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

Los cambios en el diseño del Bono de Desarrollo Humano y el papel de las ideas
programáticas: una mirada desde las redes de política

Carlos Andrés Román Noble

Asesora: María Belén Albornoz Barriga

Lectores: Ángel Alonso Gutiérrez Pérez y Isarelis Pérez Ones

Quito, marzo de 2020

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Pregunta de investigación.....	2
Planteamiento del problema	2
Hipótesis.....	3
Objetivos	3
Estado del arte temático	3
Capítulo 1	9
Marco teórico	9
1.1. El estudio de las políticas públicas.....	9
1.2. El cambio en la política pública	11
1.2.1. Principales enfoques.....	11
1.3. Metodología.....	23
1.3.1. Ontología y Epistemología.....	23
1.3.2. Realismo crítico.....	25
1.3.3. Métodos cualitativos	26
1.3.4. Métodos cuantitativos.....	28
1.3.5. Modelo de análisis.....	29
Capítulo 2	34
Origen y características de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y del Bono de Desarrollo Humano: El contexto	34
1.4. Las Políticas Sociales en el Neoliberalismo	34
1.5. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	38
1.6. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas a nivel regional	45
1.7. Selección del caso	48
1.8. BDH como herramienta de la política social en el Ecuador.....	49
El Bono de Desarrollo Humano emerge.....	50
La academia y los Organismos Internacionales en la conformación del BDH	52
1.9. La red de política: el contexto	53
1.10. Conclusión.....	62
Capítulo 3	65
El Bono de Desarrollo Humano en el marco de una política social integral	65

1.11.	La nueva política social en el Ecuador del Socialismo del Siglo XXI	65
1.12.	Los nuevos actores de la política social	68
1.12.1.	Ruptura con los organismos internacionales	69
1.13.	El Bono de Desarrollo Humano en el nuevo contexto: nuevas ideas programáticas	71
1.14.	Las nuevas herramientas complementarias al BDH	75
	Bono Joaquín Gallegos Lara	76
	Pensión asistencial para personas con discapacidad – PPD	76
	Pensión asistencial para adultos mayores – PAM	77
	Crédito de Desarrollo Humano - CDH.....	77
1.15.	La red de política: el cambio de segundo orden	78
1.16.	Conclusiones	94
Capítulo 4	.....	97
El papel de las ideas programáticas en las redes de política como motor de cambio del Bono de Desarrollo Humano		
	.....	97
1.17.	Principales elementos teóricos para entender el cambio en la política del Bono de Desarrollo Humano	97
1.18.	Análisis comparado de las redes de política de los dos períodos	99
1.18.1.	Estructura y agencia	101
1.18.2.	Red y resultados	122
1.19.	Cambio de segundo orden en la política del Bono de Desarrollo Humano.....	125
Conclusiones	.....	129
Anexos	.....	135
Lista de Siglas o Acrónimos	.....	153
Lista de referencias	.....	154

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Nodos correspondientes al periodo 2003-2006.....	532
Tabla 2. Roles e ideas programáticas correspondientes al período 2003-2006	543
Tabla 3. Resultados Estadísticos de la Red de Contexto BDH 2003	565
Tabla 4. Nodos correspondientes al periodo 2007-2017.....	78
Tabla 5. Roles e ideas programáticas correspondientes al período 2007-2017	79
Tabla 6. Resultados Estadísticos de la Red de Contexto BDH 2007	82

Ilustraciones

Ilustración 1. Red de Contexto BDH 2003	554
Ilustración 2. Reporte de densidad de la red 2003	564
Ilustración 3. Reporte de densidad de la red 2007	80
Ilustración 4. Red de Contexto BDH 2007	81
Ilustración 5. Comparativo de redes de política del BDH 2003 y 2007.....	100

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Andrés Román Noble, autor de la tesis titulada “Los cambios en el diseño del Bono de Desarrollo Humano y el papel de las ideas programáticas: una mirada desde las redes de política”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2020

Carlos Andrés Román

Carlos Andrés Román Noble

Resumen

El Bono de Desarrollo Humano se ha constituido en una de las herramientas más importantes de la política social ecuatoriana. Entre los periodos de 2003-2006 a 2007-2017, este instrumento presentó un cambio importante de segundo orden, en el que participaron una gran cantidad de actores que han conformado las redes de política propiciadoras de estas transformaciones. Mediante el estudio de este caso, se pretende entender por qué las ideas programáticas, cuando son promovidas por redes de política compuestas por actores prominentes, logran influir en el sistema de creencias de los tomadores de decisión y generar cambios de política de segundo orden.

En este sentido, el objetivo principal de esta investigación es explicar por qué el cambio de segundo orden en el Bono de Desarrollo Humano es producido por ciertas ideas programáticas que se implementan gracias a las redes de política y el rol de los expertos. Con este fin, se plantea la hipótesis inicial de que el Bono de Desarrollo Humano ha experimentado cambios de segundo orden, debido a la implementación de ideas programáticas promovidas por redes de política conformadas principalmente por expertos y organismos internacionales, que han influido en los tomadores de decisiones en un contexto de ajuste del gasto social.

La pregunta de investigación se responde mediante el análisis de información obtenida a través de la revisión profunda de publicaciones relevantes y entrevistas a actores clave que participaron en el proceso de cambio. Este análisis se realiza desde el realismo crítico, y utiliza el enfoque ideacional en el cambio en las políticas públicas, así como el enfoque del aprendizaje social y el de análisis de redes. La metodología empleada es el estudio de caso mediante el modelo de grafos que permite estudiar las redes de política de manera integral. Mediante la aplicación de esta metodología, se verifica que entre el primer y el segundo periodo estudiados, el Bono de Desarrollo Humano sufrió un cambio de segundo orden. Asimismo, se constata que el papel de las ideas programáticas, promovidas por las redes de política jugó un papel preponderante en la toma de decisiones que llevaron a dicho cambio. Sin embargo, se evidencia que no necesariamente son los expertos y organismos internacionales los principales posicionadores de ideas programáticas, sino que este ha sido un proceso dinámico en el que el control de los recursos políticos, técnicos y financieros es el

principal motor para la difusión de ideas propias, y con ello la consecución de objetivos e intereses propios de cada actor.

Agradecimientos

A mi familia, cuyo apoyo ha sido y será fundamental para cualquier logro en mi vida.

A Geovanna, por su paciencia, cariño, cuidado y sobre todo por contagiarme su alegría.

A mis amigas y amigos, los de siempre y los nuevos, que han estado a mi lado, por su confianza. Un agradecimiento especial a James, quien además aportó varias veces durante este recorrido académico.

A las y los excelentes profesionales entrevistados para esta investigación, ya que sin su aporte de conocimiento y experiencia esta tesis no habría sido posible.

A mis profesoras y profesores de FLACSO, cuyos cursos tuve el privilegio de tomar durante esta Maestría, por su entrega en la docencia y empujarme a dar lo mejor de mí siempre.

A Belén Albornoz, mi asesora de tesis, por su guía y soporte durante la realización de esta tesis, por la energía que contagiaba en cada taller y por su forma inspiradora de dirigir el desarrollo de esta investigación.

Introducción

El Bono de Desarrollo Humano (BDH) constituye uno de los instrumentos más consolidados de la política social ecuatoriana. Desde su implementación en 1998, y su constitución como una transferencia monetaria condicionada en 2003, el BDH ha sufrido algunas transformaciones importantes; sin embargo, se ha mantenido vigente a través de los cambios de gobierno que ha vivido el país. Por este motivo, el caso de este Bono en el Ecuador se presenta como uno de los instrumentos de política más relevantes para entender el fenómeno del cambio en las políticas públicas. Con base en el contexto del periodo comprendido entre 2003 y 2006, se analizará los cambios acontecidos entre 2007 y 2007, cuando el Ecuador vio una transformación profunda del Estado bajo el gobierno de Rafael Correa. Esta investigación busca contribuir al debate teórico sobre el cambio en la política pública, a la vez que entender los procesos que llevan a dichos cambios en los que distintos actores son los protagonistas. A partir de un posicionamiento epistemológico neo-institucional, se utiliza el método de análisis de redes de política, el enfoque ideacional y el enfoque del aprendizaje social, para identificar a los actores que participaron en la definición del BDH en el primer periodo y propiciaron los cambios en el mismo durante el segundo periodo, y posteriormente entender cómo fue el proceso de posicionamiento de ideas programáticas que llevó a los tomadores de decisiones a delinear la política del BDH de la manera en que lo hicieron. Se procura no solo reconocer los cambios ocurridos, sino entender por qué estos han sido de segundo orden, a pesar de la transformación trascendental que vivió el sector público a partir de 2007. De esta manera, se termina por explicar cómo las ideas programáticas han funcionado como mecanismo causal de los cambios en la política del BDH, a través de las relaciones dinámicas de varios tipos de actores dentro de la red de política.

Es importante notar que esta investigación no pretende evaluar el desempeño del Bono de Desarrollo Humano ni de la política social. Si bien se consulta varios estudios académicos relevantes sobre el desempeño de este instrumento, su razón de ser no es dar un juicio de valor sobre el funcionamiento de este tipo de programas dentro de la política pública. Con esta consideración, este trabajo toma al BDH por su relevancia a nivel de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en la región, y a través de su estudio intensivo como caso único, somete a examen diversas teorías sobre el cambio en la política pública. De esta manera, esta investigación también procura aterrizar este rico diálogo teórico a la realidad

ecuatoriana y latinoamericana, a la vez que alimentarlo mediante el contraste de la teoría con un caso específico destacado.

Pregunta de investigación

¿Por qué las ideas programáticas, cuando son promovidas por redes de política compuestas por actores prominentes, logran influir en los de los tomadores de decisión y generar cambios de política de segundo orden?

Planteamiento del problema

El cambio en las políticas públicas no es un fenómeno poco frecuente; por el contrario, es muy común que las políticas sufran cambios y ajustes sobre la marcha. Si bien esto es relativamente claro, lo difícil resulta entender por qué se producen estos cambios, además de qué actores han influido en ellos, y a quién benefician o perjudican. Una alteración en la política puede intentar lograr mejores resultados que los actuales, o de plano generar cambios radicales. En este marco, se han desarrollado varios enfoques teóricos que pueden ayudar a entender los cambios en las políticas. Sin embargo, el papel de las ideas no ha sido usualmente considerado para explicar el cambio en las políticas, seguramente por la dificultad de ver su efecto de manera palpable. Aun así, en varias ocasiones se nota que las ideas programáticas tienen un papel fundamental en la toma de decisiones, que puede imponerse incluso a los intereses o a la evidencia de los estudios. En este sentido, la literatura no ha ahondado mucho en buscar estas explicaciones, por lo que es necesario profundizar en la importancia que pueden llegar a tener las ideas en el diseño e implementación de las políticas públicas.

El cambio en la política se puede dar por varias razones. Generalmente, el cambio partirá de la idea de que la política actual no está dando los resultados esperados, o que se pueden conseguir mejores resultados si algo se hace diferente. El problema surge cuando se determina que hay varios factores detrás de un cambio en la política, que pueden ir desde la influencia de ideas programáticas en los actores clave, presiones de grupos interesados en la política, o ajustes debido a aprendizaje social, por nombrar algunas. No obstante, es problemático determinar una serie de requisitos que permitan saber que es necesario realizar cambios en la política, así como modelizar qué factores que influyen en el cambio son más importantes que otros.

Para este caso de estudio, se identifica que hay una gran influencia de parte de una serie de ideas programáticas que configuran el sistema de creencias de los actores clave. Estas ideas programáticas, tienen un papel no siempre visible, y, por lo tanto, difícil de cuantificar. Sin embargo, son ideas que pueden provocar cambios de segundo orden, al ocasionar más que simplemente ajustes al instrumento de política, sino que los cambios sean más sustantivos en cuanto a objetivos, población atendida y diseño. En este sentido, los cambios que se observan como resultado incluyen un importante componente de influencia de dichas ideas.

Hipótesis

El Bono de Desarrollo Humano ha experimentado cambios de segundo orden, debido a la implementación de ideas programáticas promovidas por redes de política conformadas principalmente por expertos y organismos internacionales, que han influido en los tomadores de decisiones en un contexto de ajuste del gasto social.

Objetivos

○ **General:**

Explicar por qué el cambio de segundo orden en el Bono de Desarrollo Humano es producido por ciertas ideas programáticas que se implementan gracias a las redes de política y el rol de los expertos.

○ **Específicos:**

- Determinar el contexto en el cual tuvieron lugar los cambios en el BDH.
- Establecer las ideas programáticas que influyeron con mayor fuerza y en qué actores.
- Explicar el cambio en la política mediante el papel de las ideas programáticas a través de las redes de política.

Estado del arte temático

Los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) generalmente constituyen transferencias otorgadas por los gobiernos a personas que cumplen con algunas características específicas, normalmente encontrarse en situación de pobreza y vulnerabilidad, a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones. Estos programas se han convertido en una herramienta importante en varios de los países en desarrollo, especialmente de América Latina, mediante los cuales se atacan varios problemas, como la pobreza, la desnutrición infantil, el ausentismo escolar, entre otros. Mediante este estado del arte temático, se busca analizar y sintetizar las

ideas y conceptos transmitidos por la literatura más relevante acerca del tema, tanto de los PTMC a nivel mundial y regional, así como del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en el Ecuador.

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se han constituido en un instrumento común en la región para aliviar la pobreza e impulsar la formación de capital humano mediante la entrega de fondos monetarios a la población más pobre, y simultáneamente se interviene en las decisiones en cuanto a salud, educación y nutrición de estos hogares (Ponce 2013). En general, se señala que las primeras experiencias en cuanto a transferencias monetarias como un medio de aliviar la pobreza y la desigualdad, a la vez que promover la asistencia de los menores de las familias pobres a centros educativos y de salud, se observaron Brasil, en 1995 con el Programa *Bolsa Escola* en Brasilia y Campinas, y en México en 1997, con el Programa Progresá (Mallardi y otros 2015; Fiszbein y Schady 2009; Lavinas 2014). Cabe destacar la relevancia que han tenido desde estas primeras experiencias los organismos internacionales, quienes han participado activamente en el estudio y acompañamiento a los países en la implementación de estos instrumentos de política. Los organismos internacionales que mayor impacto han generado en cuanto a la promoción y estudios de impacto y mejores prácticas de los PTMC han sido el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, aunque en menor medida, también la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes han impulsado estos instrumentos a través de una gran cantidad de publicaciones, recomendaciones y cooperación técnica (Mallardi y otros 2015; Carcedo 2014; Puello-Socarrás y Gunturiz 2013).

Por otro lado, la literatura acerca de las transferencias condicionadas es amplia; es posible encontrar tanto análisis de corte académico, así como reportes y estudios de impacto, estos últimos en varios casos, auspiciados por los organismos internacionales ya mencionados. Entre los estudios llevados a cabo bajo el auspicio del Banco Mundial, el publicado por Fiszbein y Schady (2009) no solo es uno de los más completos y consultados, sino que además es una muestra de cómo los organismos internacionales apoyan y difunden sus ideas acerca de los PTMC, y en general de sus recetas para luchar contra la pobreza. Esta investigación es bastante amplia y detallada, tanto en cuanto al número de programas que evalúa a nivel de la región y mundial, así como en los aspectos en los que dichos programas tienen impacto. Es, asimismo, un estudio basado en evidencia y usa métodos cualitativos para

valorar el impacto, así como para establecer comparaciones entre países. Se hace énfasis en las buenas prácticas y los resultados positivos que ha obtenido cada país, pero también se señalan los casos en los que se ha obtenido malos resultados e incluye recomendaciones para remediar la situación.

Lavinas (2014) insiste en el papel que han jugado los organismos internacionales en la configuración de estos instrumentos en la región, y presenta evidencia que apoya el impacto positivo que han tenido en general estos programas en cuanto a reducción de la indigencia, mejoramiento de indicadores de pobreza y mayor inclusión de las personas beneficiadas; sin embargo, también señala varios problemas que han sido consecuencia de los PTMC. Más estudios de impacto y evaluación a nivel regional pueden encontrarse en las publicaciones de Bastagli (2011) y Valencia Lomelí (2008). Estos estudios, si bien se apoyan en datos numéricos, presentan un enfoque más cualitativo, aunque eminentemente descriptivo, para señalar las fortalezas y deficiencias de los PCTM en los países de América Latina. Dichos enfoques contrastan con el estudio presentado por Gertler y otros (2012), el cual, mediante un análisis puramente cuantitativo del Programa Oportunidades de México, concluye que sus beneficios son claros: mayor ingesta calórica, una mejor salud y nutrición, y una mayor matriculación escolar; es decir, el programa ayuda al incremento de la formación de capital humano.

En el Ecuador, este tipo de transferencias aparecen por primera vez en 1998, durante el mandato del presidente Jamil Mahuad, de la derechista Democracia Cristiana. El programa, al que se denominó Bono Solidario, emergió en un contexto de ajustes fiscales y económicos que llevaron a un rápido incremento de la pobreza, y como una compensación por la supresión de subsidios al gas y electricidad (Ponce 2013; Enríquez-Bermeo 2013). En esta primera etapa, el Bono Solidario no era un programa condicional; es decir, no exigía el cumplimiento de ninguna condición para ser entregado y tampoco contaba con un mecanismo sofisticado de selección de beneficiarios, sino que se entregó a personas que se consideraban a sí mismas como pobres (Enríquez-Bermeo 2013), lo que provocó como consecuencia que este beneficio no llegara a todos los hogares pobres, a la vez que varias personas que no necesitaban esta ayuda la recibieran (Schady y otros 2008). Posteriormente, este programa fue sufriendo ajustes y transformaciones con el objeto de mejorar su eficacia y resultados, de manera que en el 2001 se lo complementó con una Beca Escolar dirigida a familias del quintil más pobre a condición de que envíen a sus niños a la escuela; además, se empezó a realizar

encuestas a hogares¹ que permitieron establecer mecanismos de selección que posibilitaron que el Gobierno escoja a los beneficiarios (Enríquez-Bermeo 2013).

Sin embargo, una de las reformas más importantes que experimentó este programa fue su transformación en 2003 en el Bono de Desarrollo Humano, que acogió y combinó al Bono Solidario y a la Beca Escolar, estableció las condicionalidades de la asistencia a la escuela para niños y adolescentes y controles constantes en centros médicos para los menores de cinco años y se hizo un esfuerzo para establecer un mecanismo de selección eficiente basado en variables como la composición de los hogares, el nivel de educación de los padres de familia, las características de la vivienda, el nivel de acceso a servicios, información con la que ya se contaba gracias a las encuestas SELBEN (Enríquez-Bermeo 2013; Schady y otros 2008). Con estos cambios en el BDH, se logró que para 2006 haya un poco más de un millón de beneficiarios, la mayoría jefas de hogar; la cobertura llegó a más de 32% de hogares a nivel nacional y 80% de los hogares pertenecientes a los quintiles 1 y 2; no obstante, también se caracterizó por que no se implementó controles para verificar el cumplimiento de las condicionalidades (Enríquez-Bermeo 2013).

Más adelante, a partir del año 2007, con la llegada de Rafael Correa al poder, el Bono de Desarrollo Humano sufre varias modificaciones, en un marco de reformas institucionales del Estado que se dieron con iniciativa de este gobierno. De acuerdo con Enríquez-Bermeo (2013), el papel de la nueva Constitución fue determinante en el tipo de políticas que se aplicaron, puesto que, gracias a esta, se dio mayor énfasis a la protección social. En este período aumentó sustancialmente el presupuesto destinado a esta transferencia, debido sobre todo a los constantes aumentos en la cantidad otorgada a cada beneficiario; además, se buscó que el Bono se convierta en una de las herramientas de una política amplia e integral de reducción de la pobreza, de ahí el impulso al Crédito de Desarrollo Humano.² No obstante, Enríquez-Bermeo considera que no se impulsó este instrumento como una herramienta para llegar de manera integral a las familias, además de evidenciar una falta de coordinación entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), encargado de implementar la política del BDH, y los Ministerios de Salud y Educación, para generar políticas complementarias.

¹ Estas encuestas se denominaron SELBEN: Sistema de Selección de Beneficiarios

² El Crédito de Desarrollo Humano consiste en un crédito otorgado a los beneficiarios del Bono, en el que se entrega un adelanto equivalente a lo que se percibiría por concepto de BDH en un tiempo definido, a fin de que se lo invierta en un emprendimiento productivo.

Asimismo, la serie de beneficios y programas que se implementaron durante este período para atender a los sectores más desfavorecidos, no se han incorporado en un Sistema de Protección e Inclusión Social que acompañe a los hogares aun cuando ya no necesiten de esta transferencia, por lo que no se incentiva a que haya movilidad por temor a perder los beneficios. Finalmente, no se nota que haya un fuerte impacto del BDH en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, por lo que este objetivo continúa siendo un reto para este instrumento de política (Enríquez-Bermeo 2013).

En el caso ecuatoriano, la literatura disponible también es en su mayoría estudios de impacto, enfocados en comprobar la consecución de los objetivos de erradicar el trabajo infantil y la deserción escolar. Schady y otros (2008), mediante la aplicación de un estudio experimental, encuentran que, al igual que en países como México, Colombia o Nicaragua, la entrega del Bono de Desarrollo Humano ha tenido un efecto positivo en el aumento de la inscripción y asistencia a clases de los niños de las familias receptoras, gracias a la capacidad de este Bono de influir en el comportamiento y en las decisiones de los padres de familia. Por otra parte, Paxson y Schady (2010), a través de otro estudio empírico, concluyen que el BDH ayuda a demostrar que las transferencias condicionadas pueden traer importantes beneficios para el desarrollo de la primera infancia, sobre todo en niños de familias del quintil más pobre de la población, al hacerles más accesible el acceso a chequeos médicos y una dieta más completa. Asimismo, se cuenta con estudios específicos sobre el BDH en Ecuador, llevados a cabo con el auspicio de organismos internacionales. Un ejemplo es el estudio de Martínez y otros (2017), publicado a través del Banco Interamericano de Desarrollo, en el que se explica el funcionamiento del BDH y se resaltan las mejores prácticas que se han desarrollado durante todo el tiempo de vigencia de este beneficio a lo largo de su existencia.

En este marco, se puede identificar que existe una serie de ideas programáticas que se han ido estabilizando alrededor del sistema de creencias de las transferencias monetarias condicionadas. Por un lado, de acuerdo con Mallardi y otros (2015), este tipo de transferencias están muy influenciadas por organismos internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, quienes promueven los PTMC dentro de un ámbito más amplio, que es su trabajo por erradicar la pobreza en la región. De esta manera, sus ideas programáticas sobre desarrollo y reducción de la pobreza se forman en una esfera ideológica influenciada por el Consenso de Washington en las que el combate a la pobreza debe ir de la mano con el crecimiento económico y en compensación a los duros resultados de los ajustes estructurales.

Estos programas tienen una fundamentación en la teoría económica neoclásica, por lo que consideran a la pobreza como un problema en el que el individuo es el principal responsable, por lo que se genera la idea de que se debe entregar ayudas temporales que permitan su inserción en el mercado y que debe haber corresponsabilidad por los recursos que recibe (Mallardi y otros 2015). Además, toma gran relevancia la teoría del capital social y cómo es necesario que los hogares inviertan en salud y educación, lo que deriva en que se use estos instrumentos para modificar el comportamiento de los hogares y se genere la necesidad de imponer condicionalidades a la entrega de estas transferencias (Mallardi y otros 2015).

Por otro lado, los organismos internacionales llevan a cabo varios estudios, en especial de impacto, sobre los PTMC. En este sentido, las publicaciones que realizan estos organismos, incluyen varias ideas programáticas que nacen de un entorno regional y que, poco a poco, se han ido estabilizando a nivel nacional. De esta manera, las ideas que más se presentan tienen que ver con la importancia de contar con este tipo de programas para combatir la pobreza y lograr que las familias pobres y excluidas construyan capital social, especialmente en los menores, y en el mediano plazo, que este capital social impulse más inversiones con salarios más altos. Además, los estudios de impacto, si bien mencionan los pros y contras de la aplicación del programa en un momento dado, no dan lugar a dudar de la efectividad de estos programas para combatir la pobreza, aunque coinciden en que el diseño y la focalización son centrales para asegurar su buen funcionamiento (Vermehren 2003, Skoufias y di Maro 2006, Barrera-Osorio y otros 2008, Fiszbein y Schady 2009).

En conclusión, la literatura disponible acerca de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, y en específicamente del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, están enfocadas en estudios de impacto y evaluación, con base en un enfoque más cuantitativo. Los estudios han sido sobre todo técnicos y tratan de demostrar el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos planteados por la política social que pretenden alcanzarse a través del uso de esta herramienta. Sin embargo, es escaso el desarrollo teórico que estudie los cambios en la política y que indague en las razones políticas que influyen en el diseño e implementación de estos instrumentos de política.

Capítulo 1

Marco teórico

1.1. El estudio de las políticas públicas

Desde el punto de vista de la teoría, no se ha llegado a un consenso acerca de una definición exacta de las políticas públicas. Sin embargo, de acuerdo con Roth (2014), el entender el concepto de las políticas públicas va de la mano con el debate de cómo debe ser la intervención del Estado y hasta qué punto debería llegar. Así, se puede definir a la política pública “... como un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth 2014, 36). Se entiende de esta manera que, las políticas se generan de manera consciente desde el gobierno y tienen un objetivo para el cual se utilizan recursos públicos. Si bien este es un buen punto de partida para entender su naturaleza, el proceso de las políticas públicas es más complejo. En este sentido, una definición que acoge de mejor manera la amplitud y complejidad de las políticas públicas es que son “un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención” (Muller y Surel 1998, en Fontaine 2015, 25), en donde se destaca la intervención de agentes privados, su relación con el sector público y el marco institucional en que se gestan las políticas.

Se considera que el estudio de las políticas públicas comenzó con el trabajo de Laswell, entre finales de la década de 1940 y principios de 1950, con una clara orientación a mejorar el funcionamiento del Estado en democracia (Deleon 2006). Más adelante, su estudio ganaría institucionalización y se enfocaría en el buen uso de los recursos públicos (Fontaine 2015). En este sentido, Lasswell (1992) propone un estudio de las políticas públicas desde la multidisciplinariedad y con el objetivo de aportar a que las decisiones a nivel de gobierno se tomen con mayor racionalidad. El estudio de las políticas se nutre de saberes desde varias disciplinas, como la economía, la psicología o antropología, y se enfoca claramente en la utilidad de su estudio para mejorar el funcionamiento del Estado. Para Laswell (1992) el estudio de las políticas debe buscar contextualidad o enmarcarse en un proceso social, orientación hacia problemas y diversidad en cuanto a los métodos que utilizan.

A partir de Lasswell, el estudio de las políticas públicas se desarrolló desde varias posiciones ontológicas, y ha generado diferentes enfoques desde donde entenderlas y estudiarlas. Sin embargo, cabe reconocer que este desarrollo de la disciplina se da en un contexto de un Estado que considera necesario intervenir en los aspectos sociales y económicos de la sociedad. Para Roth (2014), es necesario encontrar cuatro elementos clave para poder categorizar una acción como política pública; en primer lugar, debe tratarse de una intervención gubernamental, debe existir un problema por resolver o una situación de interés público que requiere intervención, además de un objetivo y el planteamiento de un proceso para llegar a este objetivo. De esta manera, un gobierno decide aplicar ciertas acciones, en procesos más o menos incluyentes de otros actores, pero siempre con la idea de mejorar las condiciones en que se percibe que se desenvuelve una sociedad. Así, las políticas se vuelven efectivas cuando se aterrizan en programas y proyectos, o cuando se regulan mediante leyes, reglamentos u ordenanzas (Roth, 2014).

Otro punto importante en el estudio de las políticas públicas es tomar en cuenta el contexto en el que estas se generan, puesto que las sociedades cambian, y los Estados evolucionan con ellas (Fontaine 2015). Por este motivo, el estudio de las políticas públicas en la actualidad no puede ser igual a como fue concebido en sus inicios; tienen que tomarse en cuenta factores importantes como la globalización y nuevos actores supranacionales que cada vez más influyen en las políticas que aplican los Estados, que a su vez no son iguales a lo que eran hace unas décadas. De acuerdo con Fontaine (2015), el contexto incluye al Estado y a los actores no estatales, entre los que destaca a las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y otras organizaciones multilaterales, y también a los nuevos problemas que afronta el mundo y que no pueden ser resueltos sino mediante la cooperación internacional, como el narcotráfico o el calentamiento global.

El estudio de las políticas públicas también ha implicado que estas sean vistas en sí mismas como el objeto de estudio; es decir, que sean la variable independiente de la investigación, en lugar de verlas como la causa del fenómeno que se pretende observar. Para esto, se debe reconocer que la política no es simplemente una aplicación al pie de la letra de un plan o programa gubernamental, sino que es producto de un proceso dinámico en el que confluyen factores políticos, económicos, sociales, tanto de individuos como de organizaciones (Fontaine 2015). “Una política es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas

anteriores y de la capacidad financiera del Estado” (Fontaine 2015, 28). Por tanto, este enfoque es el que genera en realidad una disciplina de estudio de políticas públicas, en el que tanto los conocimientos teóricos de otras disciplinas, como la observación empírica, generan un conocimiento organizado que a su vez ayuda a los tomadores de decisión en los gobiernos y nutre el conocimiento académico.

1.2. El cambio en la política pública

El cambio en la política pública, como en la mayoría de disciplinas, es un aspecto constante que merece ser analizado como parte de la evaluación de las políticas. Al contrario de la idea de que las políticas públicas siguen un ciclo con fases bien definidas y delimitadas, estas presentan procesos dinámicos, en los que participan varios actores, lo que provoca que se realicen cambios sobre la marcha en dichas políticas. Estos cambios no son eventos menores. Por el contrario, por un lado, pueden reflejar un cambio en la configuración de las redes que participan en la política, en las estructuras jerárquicas, en los objetivos o en las ideas programáticas; por otro lado, implican un nuevo abordaje, posiblemente un cambio en los instrumentos y que los resultados que se esperaban en un principio también serán diferentes. En esta sección se pretende hacer un repaso sobre los más importantes acercamientos teóricos que se han planteado para estudiar el cambio en las políticas públicas.

1.2.1. Principales enfoques

De acuerdo con Capano (2009b), para estudiar el cambio en las políticas públicas, se debe tener en cuenta que el enfoque que se utilice tiene un componente teórico y epistemológico que no se debería ignorar. El cambio se debe entender no solo como tal, sino en su relación con la persistencia del objeto de estudio; es decir, se debe mirar tanto el desarrollo que tiene una política de manera constante, así como el cambio que experimenta (Capano 2009b). Este autor propone que existen cinco tipos de teorías que engloban los problemas epistemológicos y teóricos que se deben abordar para tratar los cambios sociales en general, y de la política pública en particular. Estas teorías son: teorías del ciclo de vida, teorías evolutivas, teorías dialécticas, teorías teleológicas y teorías del caos y complejidad (Capano 2009b).

“Hacer una elección epistemológica significa simplemente decidir sobre el punto de vista que debe tomarse al considerar la realidad”³ (Capano 2009b, 11). En este sentido, en cuanto al

³ Traducción propia

ámbito epistemológico del estudio del cambio, se debe considerar la forma de avance del evento, sea de desarrollo o de cambio, si es que el evento es evolutivo o revolucionario, e identificar las fuerzas que provocan el cambio. Por otra parte, posteriormente se debe escoger la teoría con la que se desarrollará los supuestos epistemológicos. Entre los aspectos que se debe tener en cuenta están: definir el objeto real del análisis, si el cambio es incremental o radical, si el cambio es irreversible, la disyuntiva entre estructura y agencia, e identificar los mecanismos causales, las variables explicativas y las dimensiones configurativas (Capano 2009b).

Neoinstitucionalismo

Un enfoque amplio desde el que se puede mirar el cambio en las políticas es el neoinstitucionalismo, dado su énfasis en la importancia que tienen las instituciones sobre la conducta y las decisiones de los actores. Los tres tipos de neoinstitucionalismo pueden ayudar a entender el cambio desde sus particularidades. El neoinstitucionalismo histórico explica el cambio en la política a partir de visualizar transformaciones históricas en las instituciones. El neoinstitucionalismo de elección racional elucida el cambio a partir de las decisiones e intereses de los actores de maximizar su beneficio y cómo este comportamiento tiene una relación de ida y vuelta con la configuración de las instituciones. Por su parte, la corriente sociológica puede aportar a la comprensión del cambio mediante el análisis de la cultura, así como prácticas y símbolos que influyen en las políticas (Hall y Taylor 1996).

Dentro de los neoinstitucionalismos, y dadas las características de esta investigación, el neoinstitucionalismo sociológico puede proveer aportes interesantes para entender el cambio en la política pública. Esta corriente del neoinstitucionalismo sostiene que las organizaciones no adoptan sus prácticas en función de cuáles son más eficientes, es decir, no son meramente racionalistas, sino que son el resultado de las prácticas culturales del medio; después, estas prácticas se institucionalizan y conforman un marco dentro del cual los actores se conducen y toman decisiones (Hall y Taylor 1996). De acuerdo con este enfoque, no se niega que los individuos sean seres con intereses propios que actúan con el objetivo de lograr su propio beneficio, pero todo esto estaría influenciado, e incluso dirigido, por la configuración institucional en la que se desenvuelven (Hall y Taylor 1996). Además, el neoinstitucionalismo sociológico es distintivo en explicar los cambios institucionales como avances que satisfacen el entorno cultural en el que se encuentran y que logran legitimidad social (Hall y Taylor 1996). De acuerdo con este enfoque, el cambio en una política pública no necesariamente

responde a un proceso técnico o racional; por el contrario, la lupa debería ponerse sobre las particularidades culturales de la organización y de los actores, a fin de entender el por qué de sus decisiones.

Sin embargo, Capano (2009a) aduce que el estudio del cambio en la política ha dado más importancia a la estructura que influye en cómo se diseñan las políticas, y no la suficiente a la agencia ejercida mediante el liderazgo de actores clave. La base es que en general, los cambios en la política son impredecibles en cuanto a su contenido, alcance, velocidad y efectividad; de manera que un cambio pequeño en la política puede generar una transformación sustancial en el comportamiento, así como grandes cambios institucionales pueden no tener mayor impacto en las políticas, entre otras combinaciones posibles (Capano 2009a). Así, el contexto institucional no puede garantizar que una política tenga los resultados esperados, ya que también cuenta la influencia de los actores, quienes ejercen agencia según que tan importante sea su labor en el proceso de toma de decisiones (Capano 2009a). De esta manera, la acción individual también tiene gran relevancia, puesto que los líderes o promotores de política pueden traer nuevos elementos al procesos de la política, tales como conocimientos, ideas innovadoras, soluciones a problemas o influencia en otros actores.

Advocacy Coalition Framework, Multiple Stream, Equilibrio Punteado y Path Dependency

El *Advocacy Coalition Framework* (ACF) es un marco de formulación de políticas mediante el cual se puede abordar varios temas referentes a las políticas públicas, incluido el cambio en la política. Este marco se sostiene con tres supuestos fundamentales:

- (1) un supuesto a nivel macro de que la mayoría de las políticas se producen entre los especialistas dentro de un subsistema de políticas, pero que su comportamiento se ve afectado por factores en el sistema político y socioeconómico más amplio; (2) un ‘modelo de individuo’ a nivel micro que se basa en gran medida en la psicología social; y (3) una convicción de nivel medio de que la mejor manera de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es agregarlos en ‘coaliciones promotoras’⁴ (Sabatier y Weible 2007, 191-192).

Estos supuestos determinan elementos como las variables dependientes, los sistemas de creencias y también el cambio en la política. Según Sabatier y Weible (2007), esto sucede de

⁴ Traducción propia

dos maneras, mediante el aprendizaje orientado a las políticas y las perturbaciones externas. En el aprendizaje orientado a las políticas, se plantea que la experiencia o la nueva información sobre una política pueden provocar un cambio en la política siempre que tengan capacidad de incorporarse en el sistema de creencias de las coaliciones. Por otro lado, las perturbaciones externas al subsistema de políticas, como transformaciones socioeconómicas, cambios de régimen o situaciones de emergencia, pueden ser una condición importante para un cambio de política (Sabatier y Wiele 2007).

Cabe mencionar que, de acuerdo con Capano (2009b), hay otros marcos teóricos con los que también se puede estudiar este tema, como el enfoque de *Multiple Stream*, el marco de Equilibrio Puntuado, y el marco de *Path Dependency*. Estos marcos teóricos se clasifican en la categoría que Cruz-Rubio (2012) identifica como la actual ortodoxia para explicar los cambios en política. La antigua ortodoxia estaba relacionada con las teorías del incrementalismo y el enfoque procesal, en los que se consideraba al proceso de las políticas desde el modelo del ciclo (Cruz-Rubio 2012) lo que solía dejar fuera varias implicaciones dinámicas de dicho proceso. Ante esto, la nueva ortodoxia se forja a partir de las críticas al enfoque procesal. Esta nueva etapa está marcada por el aporte de Peter Hall acerca de los tres órdenes de cambio en la política y ha dado paso al desarrollo del *Advocacy Coalition Framework*, el *Multiple Stream* y el Equilibrio Punteado (Cruz-Rubio 2012).

Aprendizaje social

Para el presente trabajo, no obstante, se aplicará el enfoque del aprendizaje social, el cual permite entender el cambio en las políticas públicas desde una visión que incluye los factores institucionales, así como la relevancia de los actores. Este enfoque se basa en que, dado que las políticas no nacen de la nada, sino que previamente suele existir una política sobre el tema que se afronta, el aprendizaje que se obtenga de la anterior política influye más directamente en la nueva política que factores como las circunstancias sociales o económicas. De aquí, se deriva que, por un lado, los actores más importantes son los funcionarios y expertos que acumulan el conocimiento sobre las políticas, y, por otro, posibilita que el Estado pueda actuar de forma independiente (Hall 1993). Bajo este esquema, al diseñar políticas se tiene tres variables principales: los objetivos generales, los instrumentos de política y el funcionamiento de dichos instrumentos.

Con base en lo anterior, se puede identificar tres tipos de cambio en la política que se dan a partir de la experiencia y conocimientos generados: de primer orden cuando solo se calibra los instrumentos que se viene utilizando, sin reemplazarlos o rebatir el marco institucional vigente; de segundo orden cuando los instrumentos de la política, así como su aplicación, se modifican, aunque se mantengan los objetivos generales; y, de tercer orden, si se trata de cambios tanto de ajustes, instrumentos y objetivos, mediante los cuales se desencadena una alteración paradigmática (Hall 1993; Cruz-Rubio 2012). Un elemento importante en este tipo de cambios y para entender el funcionamiento del aprendizaje social, es comprender el papel de las ideas en los procesos de las políticas, para el cual el rol de las ideas programáticas es sumamente importante (Hall 1993). Asimismo, es indispensable notar que hay una relación más cercana entre los cambios de primer y segundo grado, mientras el cambio de tercer grado incluye condiciones muy diferentes. En los dos primeros casos, los cambios en la política pueden ser vistos desde el incrementalismo, siguiendo un camino previsible que no desafía el paradigma en que se ha desarrollado dicha política. Por el contrario, en los cambios de tercer orden se observa un proceso diferente, radical y que rompe con el camino que se venía trazando (Hall 1993).

Sin embargo, Howlett y Cashore (2007) plantean que es necesario revisar y replantear el modelo propuesto por Peter Hall, puesto que a partir de su trabajo, distinguen seis elementos de la política que pueden estar sujetos al cambio. Estos elementos están divididos en dos grupos según en qué se enfoca la política; así, tres elementos se encuentran relacionados con los fines u objetivos de la política y tres con los medios y herramientas. Además, de acuerdo con el contenido de la política, estos elementos están a un nivel alto o de abstracción, a un nivel programático o de operacionalización y un nivel de medidas específicas en el territorio (Howlett y Cashore 2007). En este modelo, se señalan dos implicaciones: por un lado, las relaciones entre los componentes de la política y las fuentes del cambio, externas e internas, son más complicadas; por otro lado, se debe examinar más a fondo la compleja interacción entre los procesos de cambio, tanto en cada uno de los seis niveles como en el grado y tipo de cambio de política que se identifique (Howlett y Cashore 2007).

Enfoque ideacional en el cambio de la Política Pública

Varios autores toman en cuenta la importancia de las ideas en los procesos de diseño y transformación de la política pública. Tanto Hall (1993) como Majone (1997) reconocen que la transmisión de ideas entre los actores de la política juega un papel central en la manera en

que esta última se configura. Majone (1997) argumenta que las ideas, transmitidas de forma escrita o hablada, tienen un enorme poder de persuasión que está presente incluso en los sistemas políticos más rígidos, aunque se debe tomar en cuenta factores como el acceso privilegiado a la información, la relevancia de las posiciones de poder y su influencia, el nivel de participación ciudadana, entre otros. Para Hall (1993), los procesos que se dan entre el Estado y la sociedad no pueden ser explicados por completo por las configuraciones institucionales establecidas, sino que existe un flujo de ideas que se da entre el Estado, los partidos, los órganos administrativos y las redes de política. En este sentido, el poder se atrae a través de medios discursivos y otras estrategias de persuasión, mediante los cuales las ideas se propagan y ejercen influencia en las decisiones de política pública. Ante esto, es necesario no solo reconocer la importancia de las ideas, sino ir más allá y estudiar el método y las razones por las que una idea logra influir en actores clave y, a través de estos, en el diseño, ejecución y cambio de las políticas públicas (Kisby 2007).

Un concepto clave para entender el rol de las ideas en los procesos de cambio de las políticas públicas es el de las ideas programáticas. “Para que sean variables independientes útiles, las ideas deben poder ser identificadas claramente y asociadas con actores políticos específicos” (Berman 1998, 19). Las ideas programáticas son aquellas que se encuentran en el punto medio entre dos extremos de las ideas: las ideologías, por un lado, que son los marcos de pensamiento más amplios mediante los cuales los seres humanos entendemos el mundo y, por otro lado, las posiciones más estrechas, que son las ideas formadas con respecto a temas específicos (Berman 1998).

Al igual que las ideologías, las creencias programáticas son abstractas, sistemáticas y coordinadas; y están marcadas por afirmaciones, teorías y objetivos integrados. Sin embargo, difieren de las ideologías en que no son "visiones totales del mundo", sino que son directamente relevantes solo para categorías particulares de acción humana (...) proporcionan guía para la actividad práctica y la formulación de soluciones a los problemas cotidianos. Proporcionan, en otras palabras, el marco conceptual dentro del cual se formulan los programas de acción⁵ (Berman 1998, 21).

Las ideologías son construcciones amplias, de naturaleza más abstracta que, si bien guían el comportamiento de los actores en líneas generales, no son precisas en explicar estos

⁵ Traducción propia

comportamientos, sobre todo porque las decisiones de política pública usualmente se sitúan en un nivel meso, dentro de categorías bien definidas, en donde las ideas programáticas constituyen el marco dentro del cual se toman estas decisiones (Berman 1998; Kisby 2007). Este marco, al cual Hall (1993) llama paradigma de política, constituye un sistema de ideas y patrones que los actores de la política comprenden y en el que se desenvuelven, y a partir del cual definen la naturaleza del problema que intentan resolver, así como las soluciones que proponen y los objetivos que se trazan. De esta manera, se deduce que los actores de la política pública se mueven dentro de este paradigma compuesto por un conjunto de ideas programáticas, que no es estático, sino que se alimenta de las ideas que los actores pugnan por introducir, a la vez que convence también a los actores de nuevas ideas.

Sin embargo, para que las ideas se expandan, permeen y se establezcan en el marco de ideas programáticas de los actores de la política, especialmente de los principales tomadores de decisión, es necesario que exista un mecanismo para que esto ocurra. Para que las ideas se propaguen y se tomen como verdaderas, juegan un papel preponderante los expertos acerca del tema determinado que se esté tratando. Una vez que determinadas ideas han logrado introducirse en las ideas programáticas, pueden provocar cambios en el comportamiento y las preferencias. No obstante, para que esto suceda, las comunidades o redes epistémicas deben apalancar la difusión de estas ideas y darles legitimidad, a fin de que sea más fácil su aceptación (Haas 1992, en Kisby 2007). Roth (2007) añade que en las comunidades epistémicas también se comparten valores, ideas políticas y matrices normativas que orientan el tipo de convicciones y conocimiento que se promueve. A fin de entender el curso que siguen las ideas hasta fijarse en el marco de ideas programáticas e influir en las acciones y decisiones, es necesario estudiar a estas redes de expertos, ya que además de su experticia, factores como sus contactos y sus propias ideas programáticas pueden marcar las razones por las que propiciarán el asentamiento de ciertas ideas sobre otras.

El contexto ideacional es uno de los componentes que afecta la conducta de los actores de la política pública, por lo que se debe tener en cuenta que su influencia se combina con la de otros factores, como las redes de política, la agencia de dichos actores, y el marco institucional. Según lo plantea Hall (1993), estos factores pueden reforzarse entre sí y en conjunto definir la política; sin embargo, el marco ideacional tiene la cualidad de tener cierta independencia, por lo que a su vez también puede influir y provocar cambios en los demás factores. Esta relación dinámica entre las ideas y los demás factores es importante. En este

sentido, es importante identificar todos estos factores, determinar los actores, su importancia, sus redes, y la manera en que las ideas programáticas configuran sus acciones y decisiones, lo que a la larga define el tipo de cambios que se producen en las políticas públicas (Kisby 2007).

Análisis de redes

Como se ha visto, el análisis del cambio en una política pública implica poner atención a varios elementos que influyen en mayor o menor medida; sean estos el marco institucional, los actores involucrados, o las ideas programáticas que se posicionan en un determinado momento histórico. Por este motivo, en el diseño de la presente investigación, se pretende analizar estos factores para entender de manera integral las razones que han llevado a los cambios en la política detrás del Bono de Desarrollo Humano. Así, el enfoque del neoinstitucionalismo sociológico asiste a entender el marco institucional en el que se desarrolla esta política y da relevancia a los factores culturales que intervienen. Por otra parte, se reconoce la importancia del camino que se ha venido trazando y cómo este influye en la toma de decisiones, así como la labor de las ideas programáticas en este proceso. También se admite la necesidad de identificar a los principales actores, sus funciones, intereses, motivaciones y, en general, entender cómo el factor institucional, así como el ideacional, contribuyen a dar forma a la política. Este proceso recae en la necesidad de que este tema sea analizado a partir de las redes de política que se forman. En consecuencia, se determina que el análisis de redes es el enfoque en donde convergen las perspectivas de estudio del cambio de la política que se utilizarán para responder la pregunta de investigación propuesta.

Estudiar la política pública a través de las redes de política es relevante en un contexto en el que las políticas no son simplemente generadas desde el gobierno como un ente aislado e independiente, sino que se reconoce que se forman en procesos dinámicos, en los que participan diferentes actores, que tienen diversos intereses y se desarrollan en un marco institucional dado. Las redes se forman alrededor del interés común por un tema, pero además cuando los actores comparten una forma de entendimiento semejante sobre el tema, y pueden intercambiar conocimiento y otros recursos con el fin de influir en las decisiones de los actores clave en el gobierno (Hecló 1978). Desde el punto de vista de las redes, se privilegia el entendimiento de las relaciones que existen entre los actores, ya que estas pueden explicar los procesos causales en los fenómenos sociales más eficazmente que las correlaciones entre ciertos atributos de dichos actores (Knoke 1993).

Es importante considerar que los actores que conforman una red pueden ser personas, pero también grupos, organizaciones, colectivos y otros tipos de agrupaciones; por otro lado, las relaciones se entienden como conexiones que resultan de la interacción entre actores, en donde se intercambian ideas y recursos (Knoke 1993). Pero para que una red tenga sentido de formarse y mantenerse, es necesario reconocer que tienen un objetivo dentro de la política pública, por lo que las distintas redes buscan ganar poder a fin de ser determinantes en el diseño de dichas políticas. Así, de acuerdo con Knoke (1993), las redes pueden buscar crear influencia o dominación para conseguir sus objetivos. Por un lado, para el caso de la influencia juega un papel importante la información, y la capacidad de la red de persuadir y lograr que la información se transmita de manera confiable a fin de servir de base para las decisiones políticas; por otro lado, la eficacia de la dominación recae en el poder que tenga la red de conducir la conducta de otros actores, a través del ofrecimiento de recompensas o la amenaza de represalias. La elección entre influencia o dominación dependerá de quienes sean los actores de la red, que lugar de poder ocupen y con qué recursos cuenten.

La importancia de la red no está tanto en sus actores, sino en el tipo de relaciones que se forman entre estos, las cuales componen la estructura de la red. A nivel teórico, se usan conceptos relacionales para tratar los enlaces entre actores; además de tener en cuenta que los actores se vuelven interdependientes entre sí, que las relaciones que entablan son útiles para un flujo de recursos, tangibles e intangibles, y que esta estructura está formada por las relaciones de tipo social, económico, político, entre otras (Wasserman y Faust 1994). En consecuencia, “la tarea es entender las propiedades del entorno social estructural, y como estas propiedades estructurales influyen las características observadas y las asociaciones entre características” (Wasserman y Faust 1994, 6). Cabe indicar que las redes son un concepto del nivel meso, puesto que enlaza el nivel de análisis micro, en el que se encuentran las decisiones de política y su relación con los intereses, y el nivel macro de análisis, en el que observa cuestiones más amplias, como la distribución del poder (Rhodes y Marsh 1992).

En este sentido, el estudio de las redes constituye un medio para conseguir un fin ulterior; que en este caso es comprender el cambio en la política pública. Estudiar la red principalmente implica, de acuerdo con Sanz Menéndez (2003), estudiar la estructura, las relaciones que la componen, y como esta estructura guía o restringe la acción de los actores. “El análisis de redes sociales generalmente estudia la conducta de los individuos a nivel micro, los patrones de relaciones (la estructura de la red) a nivel macro, y las interacciones entre los dos niveles”

(Sanz Menéndez 2003, 21). Este análisis comienza por identificar cada nodo, o lugar que ocupa cada actor, con qué actores está relacionado directa e indirectamente, si tiene poder o privilegios, y el tipo de información y recursos que pasan por este nodo y en qué dirección. De hecho, los recursos juegan un rol esencial, puesto que no todos los actores tienen acceso a la misma información, ni a los mismos recursos, lo que lo convierte en un hecho determinante en cuanto a cómo se configuran las relaciones entre actores. De esta manera, se analiza cómo la red determina las acciones de los actores, a la vez que los actores también dan forma a la red debido a que mantienen su capacidad de actuar desde su voluntad (Sanz Menéndez 2003), es decir, mientras ejercen su agencia.

Cuando se estudia una red, uno de los principales intereses que surge es esclarecer cómo está conformada su estructura. De manera más puntual, dentro de la estructura se busca entender el lugar que ocupa cada actor, o nodo, si está en una posición más o menos privilegiada con respecto a los demás, entre qué nodos se conforman subgrupos, y las características de todo lo que se transmite entre los actores. Un aspecto importante en el análisis de redes son los recursos. En una red, los actores no cuentan con los mismos recursos, ni en cantidad ni en características, por lo que las relaciones que emergen implican un intercambio de estos recursos; en la red se puede observar cómo los nodos obtienen acceso o restricción a estos recursos, y de esta manera dichos nodos se encuentran en una estructura que dirige sus acciones (Sanz Menéndez 2003). Sin embargo, mientras la estructura de la red delimita el campo de acción de los actores, las acciones de estos, aunque reflejan su voluntad en tanto se mantienen dentro de las reglas creadas por la red, también pueden modificar y delinear las características de la estructura. Por lo tanto, es un proceso de doble vía, en el que la elección individual está circunscrita por la red, a la vez que la red se va transformando como resultado de las acciones individuales o, como lo simplifica Sanz Menéndez (2003, 23): “las redes sociales son a la vez la causa y el resultado de las conductas de los individuos”.

Estudio de redes mediante el enfoque dialéctico

Existen algunos enfoques que sirven para acercarse a comprender el funcionamiento de las redes de política. Sin embargo, el enfoque dialéctico ofrece una visión muy completa de las redes, ya que otorga igual importancia a los actores y a la estructura de la red, así como al contexto en que se desenvuelve la red. De hecho, este enfoque plantea que en cualquier red se presentan tres tipos de relaciones dialécticas: entre la estructura de la red y sus actores, entre la red y el contexto en que se encuentra y, entre la red y los resultados de la política (Marsh y

Smith 2000). Es precisamente a estas relaciones dialécticas a las que se debe prestar atención al estudiar una red, puesto que tanto las redes como el proceso de generación de políticas no son entes inertes, sino que están en constante transformación. Asimismo, se entiende como relaciones dialécticas a aquellas “relaciones interactivas entre dos variables en las que cada una afecta a la otra en un proceso interactivo continuo” (Marsh y Smith 2000, 5).

La relación dialéctica entre la red y sus actores se nota de manera clara, dado que, por un lado, los actores tienen libertad de actuar y decidir y, por otro lado, esta libertad está limitada por la estructura de la red. Es necesario notar la importancia que tiene la red en delimitar temas visibles como el lugar que ocupa cada miembro, con quienes se relaciona, los asuntos que se discuten, las reglas a seguir, y otros menos visibles como la institucionalización de ciertos valores, creencias, cultura y comportamientos. De esta manera, estos aspectos forman parte de la estructura de la red, reflejan la manera en que se maneja históricamente e influye en los resultados de política en la actualidad. En este sentido, toma relevancia la repartición de poder, tanto dentro de la red como de la red con respecto a su entorno, pues permite comprender de mejor manera esta relación dinámica (Marsh y Smith 2000). Sin embargo, cabe recordar también que la estructura no es la única que determina los resultados, sino que los actores comparten gran parte de esta responsabilidad. Marsh y Smith (2000) señalan que ya que la red influye, pero no determina las preferencias e intereses de sus miembros, y que los actores deben construir sus oportunidades a partir de los límites de la red usando sus destrezas particulares, la red es modificada por los actores cuando estos negocian o proveen conocimiento o nuevas experiencias. Por lo tanto, es una relación de doble vía, en la que la estructura de la red brinda un marco en el que los actores actúan, interactúan y toman decisiones, a la vez que los actores también modifican de a poco la estructura de la red.

En cuanto a la relación dialéctica que existe entre la red y su contexto, esta se observa en el hecho de que los acontecimientos que suceden en el ambiente, sean políticos, económicos, sociales o de otro tipo, marcan los objetivos, los recursos y a los actores de una red. Dentro de las redes pueden verse reflejadas características propias de la sociedad en la que se encuentra y, por lo tanto, reproducir estructuras patriarcales, raciales o de clase; puesto que este tipo de estructuras pueden también explicar en parte el cambio en las políticas, también lo hacen en cuanto a las transformaciones en las relaciones dentro de la red y de la red con su entorno (Marsh y Smith 2000). En este sentido, los factores exógenos a la red pueden tener su efecto

sobre esta, pero también depende de la misma red la manera en la que reacciona a estos cambios.

En cuanto a la relación entre las redes y los resultados de la política, esta también se presenta de manera interactiva, aunque es más común reconocer los efectos de la red en la política, pero no viceversa. Es claro que una red de política busca posicionar sus intereses e ideas en las políticas; no obstante, de acuerdo con Marsh y Smith (2000), los resultados de las políticas tienen un efecto sobre la sociedad y, directamente, sobre los actores de la red y, por consiguiente, sobre la misma red. Según estos autores, estos efectos de los resultados de una política se pueden presentar de tres maneras: bien puede producir un cambio en el equilibrio interno de la red, ya sea por cambios en los miembros o en los recursos de la red; bien los efectos pueden producirse a nivel de sociedad, lo que a su vez modifica los intereses de la red; o el efecto puede darse sobre los actores, quienes, a causa de su aprendizaje estratégico y experiencia, pueden cambiar sus estrategias dentro de la red.

En conclusión, el corazón del modelo dialéctico de análisis de redes consiste en reconocer las relaciones interactivas que se presentan en torno a las redes de política, y a partir de ahí estudiarlas. Es un modelo bastante útil porque toma en cuenta la mayor cantidad posible de variables que pueden afectar el funcionamiento de una red. De esta manera, da la importancia necesaria a la agencia de los actores, sin que esto signifique entrar en contradicción con el enfoque neoinstitucional. Asimismo, es un modelo que también es compatible con el enfoque ideacional; por un lado, se puede analizar las redes a través de las relaciones dialécticas que atañen a su estructura, mientras que, por otro lado, es posible analizarlas a partir de las ideas programáticas que son transversales en estas relaciones y que también tienen su influencia. Ambos enfoques se complementan en este sentido y permiten tener una visión más amplia de las redes.

Finalmente, cabe resaltar que el objeto teórico de la investigación será el cambio de la política en la implementación del Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, que ha tenido varias transformaciones desde su apareamiento en 1998 hasta la actualidad. Este cambio ha tenido algunos factores condicionantes, que van desde la influencia internacional hasta la institucionalización del bono como política de Estado, entre los cuales no está totalmente claro cuáles son los elementos que provocan mayor influencia en el diseño de este instrumento de política. En este contexto, el marco teórico que sustentará esta investigación es

el del aprendizaje social, como lo plantea Hall (1993). Este modelo es el más adecuado puesto que es el que más importancia da al papel de los expertos en la generación de políticas, al papel de las ideas y del sistema de creencia de los actores, pero no deja de lado el contexto institucional y la influencia de las políticas que se presentaron anteriormente. Además, las categorías que propone para clasificar los tipos de cambio que se producen en las políticas son pertinentes para explicar los cambios observados en el BDH. En este marco teórico, el enfoque ideacional y el análisis de redes con enfoque dialéctico complementan el análisis de los actores, su relevancia y la manera en que se configuran sus relaciones, para entender cómo se posicionan las ideas programáticas en los actores clave tomadores de decisiones.

1.3. Metodología

Esta investigación se enmarca en una tipología explicativa, puesto que pretende dilucidar el por qué las ideas programáticas pueden influir en el diseño de las políticas públicas, a través del estudio de un caso específico. En este sentido, también se trata de una investigación inductiva al indagar en ciertos hechos, a partir de los cuales se dará una explicación teórica, que no necesariamente será aplicable para establecer generalizaciones. Además, la investigación tendrá un componente cualitativo y cuantitativo; por una parte, utilizará la medición de las redes de política mediante el modelo de grafos, el cual utiliza una metodología cuantitativa y, por otra parte, los métodos de recolección de información y de análisis de los resultados serán eminentemente cualitativos.

1.3.1. Ontología y Epistemología

Toda investigación está guiada por el posicionamiento ontológico y epistemológico que mantenga el investigador. Este posicionamiento afecta directamente el diseño de la investigación, en cuanto determina el tipo de información que se requiere y los métodos que se utilizarán para obtenerla y analizarla. Asimismo, y en relación con lo anterior, también contribuye a determinar el tipo de casos que se estudiarán, ya que la posición ontológica y epistemológica tiene influencia en la decisión de llevar una investigación cualitativa o cuantitativa. Por esta razón, es necesario y significativo que previo a comenzar un trabajo investigativo, se realice este posicionamiento, de manera que se comprenda la importancia del enfoque ontológico y epistemológico que se tenga para el resultado de dicha investigación. Por una parte, la ontología se refiere a la manera en la que el mundo es percibido. Responde a la pregunta fundamental de si existe un mundo real, de manera independiente del conocimiento que se tenga sobre él (Marsh y Furlong 2010). Entonces, tomar una posición

ontológica equivale a establecer la manera en que se percibe el mundo; la ontología consta de una serie de premisas acerca de los aspectos más elementales de las estructuras del mundo (Hall 2003). En general se pueden distinguir dos posiciones ontológicas, a las que Marsh y Furlong (2010) califican como esencialista o fundacionalista y anti-fundacionalista. La posición fundacionalista considera que el mundo exterior existe de manera independiente, con características que le son esenciales a su ser; por el contrario, la posición anti-fundacionalista enfatiza la construcción social de los fenómenos, por lo que no estima que haya una realidad independiente del observador.

Por otra parte, la epistemología está relacionada al conocimiento, responde a las preguntas de qué puede ser conocido y cómo se alcanza ese conocimiento (Marsh y Furlong 2010). La posición epistemológica puede estar influida en gran medida por la posición ontológica que se tenga. Una persona fundacionalista considerará que, ya que existe un mundo real independiente del observador, es posible conocerlo tal y como es mediante los sentidos. Sin embargo, si se parte de una posición anti-fundacionalista, este conocimiento objetivo del mundo real no es posible, puesto que el mundo es percibido subjetivamente por los actores y a la vez esta percepción debe ser interpretada por el investigador (Marsh y Furlong 2010). Además, este posicionamiento epistemológico incluye el concebir si las relaciones que se generan en los fenómenos observados son evidentes, o si hay relaciones que no pueden ser observadas, pero que existen (Marsh y Furlong 2010).

Las posiciones epistemológicas también pueden clasificarse según la manera en que respondan a las preguntas planteadas antes. De esta manera Marsh y Furlong (2010) distinguen entre la posición científica o positivista, la interpretivista o hermenéutica y la realista. La posición científica o positivista se concentra en las causas de los fenómenos y busca explicarlos mediante la rigurosidad de métodos científicos a fin de establecer leyes que dilucidan y predigan el comportamiento social; es una posición fundacionalista (Marsh y Furlong 2010). Por su parte, la posición hermenéutica o interpretivista se basa en una ontología anti-fundacionalista ya que considera que el mundo es una construcción social, considera que no se puede encontrar causalidad a los fenómenos, por lo que tampoco es posible crear modelos predictivos; por lo tanto, se enfoca en entender el comportamiento social (Marsh y Furlong 2010). El realismo, se ubica entre estas dos posiciones. Por un lado, es fundacionalista y considera al mundo una realidad independiente y objetiva; no obstante, también acepta que no es posible percibir esta realidad sino a través de la subjetividad de los

actores y del observador y que existen relaciones estructurales presentes en los fenómenos sociales, que lo explican pero que no pueden ser observados (Marsh y Furlong 2010). Estos posicionamientos epistemológicos opuestos desembocan en la elección de diferentes metodologías para llevar a cabo una investigación. El positivismo está más relacionado con los métodos cuantitativos, mientras que el interpretativismo se vale generalmente de una metodología cualitativa. Una diferencia significativa en cuanto a la manera en que la posición epistemológica influye estas metodologías se ve en que un estudio cualitativo se enfoca más en casos extremos, mientras uno cuantitativo se concentra en aquellos que tienen valores que se repiten y generan patrones (Goertz y Mahoney 2012).

1.3.2. Realismo crítico

Esta investigación parte de un posicionamiento ontológico realista. De esta manera, se entiende que la realidad es objetiva y existe de manera independiente de su observador; no obstante, dicho observador no es capaz de percibir la realidad objetivamente. “El realista cree que existen relaciones estructurales profundas entre los fenómenos sociales que no pueden ser observados directamente, pero que son cruciales para explicar el comportamiento”⁶ (Marsh y Furlong 2010, 20). El realismo tiene aproximaciones tanto al positivismo como al interpretativismo, que ayuda a reconciliar las supuestas incompatibilidades entre ambas posiciones. Por un lado, al igual que en el realismo, considera que se puede entender los fenómenos sociales mediante el reconocimiento de relaciones causales existentes en un mundo objetivo, aunque agrega que también hay fenómenos y relaciones inobservables, pero que pueden ser reconocidos y, mediante la inferencia, ayudar a explicar estos fenómenos; por otro lado, concuerda con el interpretativismo en que no es posible una interpretación objetiva de los fenómenos sociales, ya que la subjetividad del observador puede modificar los resultados, y en que es importante entender tanto la realidad como la manera en que se ha construido socialmente (Marsh y Furlong 2010).

El realismo, además, tiene implicaciones metodológicas claras. Sugiere que hay un “mundo real”, pero enfatiza que los resultados toman forma gracias a la manera en que el mundo es construido socialmente. Por lo tanto, se reconoce la utilidad tanto de los datos cuantitativos como cualitativos⁷ (Marsh y Furlong 2010, 31).

⁶ Traducción propia

⁷ Traducción propia

Esta investigación empleará el Realismo Crítico como su metodología, puesto que ofrece una manera de reconciliar las supuestas contradicciones que han surgido a partir de la contraposición entre el positivismo y el constructivismo. La base del realismo crítico es el entendimiento de la realidad de manera dualista mente-mundo (Jackson 2016) según la cual las dos entidades son independientes; por lo tanto, el mundo exterior sí existe objetivamente. Un concepto importante que introduce es la noción de transfactualismo, según la cual es necesaria la observación y el establecimiento de correlaciones entre las variables, de manera que se pueda estudiar a fondo las relaciones causales que explican los fenómenos sociales (Jackson 2016). Mediante el transfactualismo, es posible detectar y analizar los elementos estructurales imperceptibles.

Además de reconocer las correlaciones, el transfactualismo también confía en las propiedades causales para explicar un fenómeno. Estas propiedades “confieren disposiciones sobre las particularidades que la llevan a comportarse de cierta manera cuando están en presencia o ausencia de otras particularidades con propiedades causales propias” (Chakravartty 2007, 108 en Jackson 2016, 99). Una vez que se ha establecido una relación causal, se diferencia del positivismo al no estudiarla en términos de probabilidad, sino que busca los motivos por los que se produce dicha relación, aunque debe afrontar la complejidad de los fenómenos y el hecho de que la causalidad viene dada de una combinación de muchos factores distintos entre sí (Jackson 2016).

1.3.3. Métodos cualitativos

Según la visión de King, Keohane y Verba (1994), la investigación cuantitativa y cualitativa comparten los mismos objetivos fundamentales y complementarios, describir y explicar. Este planteamiento coincide con las implicaciones metodológicas del realismo crítico, puesto que supone que no necesariamente una investigación que utilice métodos cualitativos tenga que dejar de lado los cuantitativos, y viceversa. Al contrario, se considera que es posible aprovechar las ventajas de cada uno, a fin de contar con una metodología que a la vez que pueda analizar datos numéricos de manera objetiva, encuentre correlaciones interesantes y establezca relaciones causales, también permita conocer a fondo el fenómeno social objeto de estudio. Por este motivo, esta investigación se realizará mediante una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos.

Los métodos cualitativos se enfocan en conocer a fondo el fenómeno social en cuestión. En general, un estudio cualitativo tomará un enfoque descriptivo y no experimental, en el que el énfasis se pone en los actores sociales y las particularidades del fenómeno (Flores 2009). La investigación cualitativa es inductiva, cuenta con una perspectiva holística, entiende la riqueza de los actores que son parte de su investigación y no los trata como meras variables, y es compatible con el realismo crítico al comprender que el conocimiento que se adquiere de la realidad se lo va construyendo a través de su interpretación y la de sus informantes (Flores 2009). El interés de la investigación cualitativa es “explicar los resultados en casos individuales así como estudiar los efectos de factores causales particulares dentro de casos individuales”⁸ (Goertz y Mahoney 2012, 42). En este sentido, este tipo de investigación usualmente utiliza modelos de “causas de efectos”, es decir que sus preguntas de investigación se enfocan en el efecto de un fenómeno e indagan sus causas, y buscan las combinaciones de condiciones necesarias y suficientes para provocar dichos efectos (Goertz y Mahoney 2012).

La principal característica de la investigación cualitativa es que se enfoca en un caso que es importante por determinados motivos, y se interesa en explicar su proceso y las razones por las que ocurrió (King, Keohane y Verba 1994). Para Flores (2009), sus principales características es que es inductiva, de diseño flexible, busca entender la complejidad de los fenómenos para lo cual entiende que los casos y los actores tienen su propia relevancia y tienen al investigador como parte importante del resultado, puesto que este influye en el análisis de los datos y la ejecución de las técnicas de investigación. Por su parte, King, Keohane y Verba (1994) señalan que la investigación cualitativa consta de tres aspectos: la interpretación, la singularidad y el estudio de casos comparados. El interpretacionismo consiste en ir más allá de la descripción de un acontecimiento, para encontrar explicación y significado a las acciones de los actores en un contexto inteligible; en otras palabras, aportar explicaciones causales, a partir del punto de vista de los actores estudiados (King, Keohane y Verba 1994).

La singularidad parte de la idea de que los casos y hechos que se estudian son únicos, por lo que no sería posible llegar a un conocimiento general a partir de varios casos; sin embargo, no niega que los hechos estén relacionados de manera compleja con otros hechos sociales o

⁸ Traducción propia

naturales. Por lo tanto, la singularidad trata la complejidad del caso de estudio y la necesidad de simplificar a sabiendas de que es imposible realizar una descripción e interpretación que abarque todos los aspectos de un fenómeno; esta simplificación, no obstante, debe realizarse, una vez que se haya entendido el contexto (King, Keohane y Verba 1994). Finalmente, el estudio de casos comparados permite por un lado describir de manera detallada, precisa y sistemática el fenómeno social que se estudia y, por otro lado, esta descripción se complementa con la posibilidad de establecer hipótesis causales útiles, ya que, si se realiza el estudio con rigurosidad, la comparación de los casos permite identificar inferencias causales legítimas (King, Keohane y Verba 1994).

1.3.4. Métodos cuantitativos

Por otra parte, hay aspectos dentro del estudio de políticas públicas que se pueden entender mediante el uso de métodos cuantitativos. A diferencia de la investigación cualitativa, en la cuantitativa el objeto de estudio son muchos casos, con el fin de identificar las relaciones y patrones que se observan en un fenómeno, y de esta manera ilustrar la existencia de variables y la covariación que existe entre ellas (Ragin 2007). Los métodos cuantitativos no exploran los fenómenos a fondo, sino que se centran en ciertas características, presentes en varios casos; estas características o atributos se vinculan en una relación de variables dependiente e independiente, y su presencia en los diferentes casos puede medirse para determinar su correlación y explicar cómo la variable dependiente es explicada por la independiente (Ragin 2007). En este sentido, una investigación cuantitativa puede tener tres objetivos: encontrar relaciones y patrones a fin de describirlos, poner a prueba una teoría, y predecir eventos (Ragin 2007; Breunig y Ahlquist 2014).

La principal característica de la investigación cuantitativa es que, al concentrarse en estudiar ciertas características de varios casos, fomenta las explicaciones generalizables a todos, o la mayoría, de los casos. En general, se trata de vincular la variación de un atributo como resultado de la variación de otros atributos, por lo que se busca este tipo de correlación en atributos comunes presentes en varios casos de estudio (Ragin 2007). De aquí, que otra característica importante sea la parsimonia, que quiere decir que se debe tratar de encontrar las relaciones causales explicadas por las correlaciones más fuertes, que impliquen la menor cantidad de variables posibles, pero que expliquen todo lo que puedan (Ragin 2007). A diferencia de la investigación cualitativa, en la cuantitativa se procura que el investigador se involucre lo menos posible con los actores estudiados, a fin de obtener los datos más reales.

Para esto, es necesario contar con un buen marco analítico que sirva de fundamento tanto para plantear las variables y su correlación, así como para diseñar una estructura investigativa conveniente (Ragin 2007).

Como se mencionó, la investigación cuantitativa puede tener hasta tres objetivos: describir, comprobar una teoría y predecir. En el caso de la descripción, esta se enfoca en las características clave de los casos, y utiliza la estadística para encontrar indicadores como distribución, tendencia, dispersión o desviación estándar; básicamente, se toman los datos y se los sistematiza de manera que se los pueda comprender de acuerdo al tema de estudio (Breunig y Ahlquist 2014). En cuanto a la comprobación de teorías, lo usual es utilizar modelos experimentales, como el de regresión múltiple, que permitan aislar las variables a fin de examinar su correlación y comprobar la explicación teórica que se propuso como hipótesis (Breunig y Ahlquist 2014). Finalmente, la investigación cuantitativa pretende establecer relaciones causales que permitan predecir comportamientos en el futuro dadas las condiciones en que se establecen dichas causalidades. De acuerdo con Breunig y Ahlquist (2014) los modelos de regresión permiten realizar predicciones, pero no para casos que estén fuera de la muestra estudiada, por lo que este campo aun debe ser desarrollado por los investigadores.

1.3.5. Modelo de análisis

1.3.5.1. Estudio de caso

Esta investigación hará un estudio de caso de acuerdo a lo planteado por John Gerring (2007). En consecuencia, el cambio en la política de implementación del Bono de Desarrollo Humano se tratará como caso único de estudio intensivo. Al realizar la investigación de esta manera, se busca ganar en profundidad sobre el caso e identificar las estructuras inobservables que explican la relación causa – consecuencia que se ha identificado en la hipótesis. Asimismo, este caso se observará desde su variación en el tiempo; se trata de un caso diacrónico y se analizará en dos momentos. El primer momento comprende el diseño del BDH entre el año 2003 y 2006, cuando se concibió este programa asistencial como una transferencia condicionada. El segundo momento se trata del período del presidente Rafael Correa a partir de 2007 hasta 2017; durante su mandato el Bono experimentó ciertos cambios en un contexto de transformación del Estado y de la política social.

Puesto que la unidad de análisis de la investigación será la política social del Estado Ecuatoriano según la cual se aplica el BDH, el tipo de estudio será de *within case*, según el

cual las redes, actores, e ideas programáticas constituyen casos de estudio en sí mismos. Por otra parte, a fin de explicar la relación causal que se pretende demostrar que existe entre las variables planteadas, se empleará la modalidad de *explanation building*. De esta manera, la hipótesis propuesta será la proposición teórica inicial. El primer momento de la política será analizado y los principales hallazgos, comparados con esta proposición teórica; en segundo lugar, se examinará el segundo momento de la política con los cambios que se presenten en comparación al primero, a los cuales también se comparará con el planteamiento teórico (Yin 2014).

1.3.5.2. Selección del caso

Existe una gran cantidad de países que aplican o aplicaron Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. De acuerdo con la Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL (2018), 21 países de la región aplican algún tipo de Transferencia Condicionada, y en la mayoría se han presentado cambios importantes en su diseño e implementación. Otro rasgo característico de este universo de casos es que en todos se puede apreciar la presencia de la influencia de los organismos financieros internacionales, a pesar de las diferencias ideológicas que se encuentran en sus gobiernos.

En este sentido, el caso del Ecuador en cuanto a su experiencia con los PTMC presenta varias similitudes a la de los demás países de la región. Por lo tanto, se puede considerar un caso típico, por lo que su experiencia puede dar luces sobre cómo se relacionan las variables en los demás países del continente. Es normal que en la región los organismos financieros internacionales tengan influencia en las políticas, además de que no se descarta que las transferencias condicionadas estén expuestas a prácticas clientelares. Sin embargo, en el caso de Ecuador se debe mencionar el cambio de gobierno en 2007, y que en varios sentidos promovió cambios importantes en las políticas sociales y económicas, alejándose de las recomendaciones generalmente ortodoxas de las instituciones multilaterales. De esta manera, un cambio tan significativo en la política de un gobierno puede verse reflejado en los cambios de diseño que se observaron en el Bono de Desarrollo Humano, por lo que un análisis comparado del antes y el después de este cambio ofrece un interés adicional para acercarse al caso ecuatoriano.

1.3.5.3. Modelo de grafos

A fin de analizar la red, es necesario generar una matriz donde consten todas las relaciones que existen, y en base a esto se puede generar el grafo. Un grafo es un concepto matemático que puede entenderse como un conjunto de puntos, llamados nodos, y líneas: $G = (V, A)$; V es un conjunto de nodos que se unen mediante las líneas del conjunto A (Álvarez y Parra 2013). De esta manera, se puede formar un diagrama geométrico en la que los nodos estén unidos por las líneas para indicar que existe una relación entre los nodos; el grafo puede ser no dirigido, cuando solo se señala la relación entre dos nodos, pero no se considera la dirección, mientras que un grafo dirigido es el que sí considera la relación presente entre los nodos relacionados (Álvarez y Parra 2013).

Dos elementos básicos estarán presentes en este proceso. El primer elemento son los actores, llamados nodos y que se representan por puntos; el segundo elemento son las relaciones, representadas por líneas que unen a los nodos según las relaciones que existan entre ellos (Sanz Menéndez 2003). Además, de acuerdo con el desarrollo teórico que ha tenido el análisis de redes sociales, a partir de la red se puede ver varias de sus características aparte de su estructura general, como el nivel de integración de la red, la densidad y de cohesión. Para esta observación, se han desarrollado una serie de mecanismos y algoritmos que permiten un acercamiento cuantitativo a estos conceptos dentro de una red (Sanz Menéndez 2003). Estas mediciones permiten dar cuenta de la posición de cada actor dentro del conjunto de actores de la red, su cercanía a otros actores clave, y el tipo de lazos que se genera, de manera que se posibilita la observación de la estructura, y sobre todo de las relaciones de poder que se forman (Sanz Menéndez 2003).

De esta manera, a fin de estudiar las redes de política que se forman alrededor del Bono de Desarrollo Humano, se utilizará el modelo de grafos. Para este fin, es necesario identificar todos los actores y las relaciones que se generan entre sí. Una vez cumplido este paso, se utilizará un software destinado al análisis de redes, mediante el cual se establecerán las principales características de la red, a través de la utilización de datos cuantitativos. Esta información será analizada, de manera que sea posible entender cómo la configuración de las relaciones impulsa el posicionamiento de las ideas programáticas que determinan las decisiones de política.

1.3.5.4. Formulación de variables

De manera simple, una investigación se puede expresar en que existe un efecto “Y” del cual se intenta encontrar las causas. De esta manera, se establece una relación causal, en donde se identifica una condición inicial, o condiciones iniciales, a la que corresponde una consecuencia; o sea, que cuando se presenta “X”, entonces se produce “Y” (Steinberg 2007). Esto es válido tanto para una investigación cuantitativa, así como una cualitativa. Sin embargo, la manera en que se plantean las variables dependientes si depende en gran medida del tipo de investigación que se esté realizando. Para una investigación cuantitativa, esta variable se planteará a partir del efecto promedio que tiene sobre la variable independiente, después de observar varios casos de una población; por otro lado, en una investigación cualitativa, se analiza un caso específico, o unos pocos casos, con mayor profundidad, a fin de explicar el efecto de X sobre Y (Goertz y Mahoney 2012).

Es necesario reconocer que tipo de relación causal existe entre X y Y, y tomar en cuenta si hay otras variables que no se toman en cuenta, que también pueden influir tanto en la variable dependiente, como en la independiente. Steinberg (2012) propone tres tipos de relaciones causales, aplicables para estudios con n pequeña:

- Causalidad Anidada: cuando la relación de causa-efecto está dada por una especie de proceso, en el que existe una X_1 , que influye en X_2 , y así se repite el proceso hasta que se provoca Y.
- Causalidad Compuesta: se presenta cuando se tiene dos variables dependientes que juntas provocan Y. Ambas variables son necesarias para producir el resultado observado; sin embargo, ninguna de ellas es suficiente explicación para la variable dependiente, ni influyen en la otra variable independiente.
- Causalidad Relacional: en este caso las variables independientes se combinan previamente; primero es necesario establecer el tipo de relación entre las variables independientes, y a partir de allí explicar cómo se llega a Y.

A partir de la hipótesis de la presente investigación, se determina que las variantes para este estudio serán las siguientes:

Variable independiente: las ideas programáticas acerca de la pobreza, la política social y las Transferencias Monetarias Condicionadas.

Variable intermedia: redes de política formadas alrededor del BDH.

Variable dependiente: cambio en la política social sobre la entrega del BDH.

1.3.5.5. Técnicas de recopilación de datos

En primer lugar, los datos recogidos provendrán de una revisión documental de las publicaciones más relevantes que se hayan difundido acerca del tema, que provengan de fuentes pertinentes como organismos gubernamentales, organismos internacionales y producción académica. Toda esta información apoyará para lograr un sustento teórico y empírico a la investigación. En segundo lugar, se aplicará entrevistas semi-estructuradas y abiertas a actores clave que hayan participado en los procesos de diseño e implementación del BDH, en los dos períodos en que se ha dividido este estudio. Estas técnicas buscarán recoger información que permitan ver no solo los datos y resultados del cambio en la política, sino las negociaciones que hubo detrás, la conformación de las redes y los actores que participaron en estos procesos, las pugnas de poder, el intercambio de recursos, la estructura que guió el comportamiento de los actores, y el proceso de posicionamiento de ideas programáticas.

Capítulo 2

Origen y características de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y del Bono de Desarrollo Humano: El contexto

1.4. Las Políticas Sociales en el Neoliberalismo

Después de varias décadas durante el siglo XX, en las que las ideas económicas basadas en el Keynesianismo dominaron el pensamiento económico y las políticas económicas aplicadas por la mayoría de gobiernos occidentales, cerca del final de la década de 1970 el mundo vio un cambio paradigmático. Esta nueva época ha sido dominada por una corriente a la que se ha llamado comúnmente como neoliberalismo, y afectó a las sociedades en varios niveles; la academia, las políticas públicas, el papel de los Estados y hasta las relaciones sociales y productivas se vieron desafiadas. Aunque se lo reconoce como un cuerpo de ideas delimitado, el neoliberalismo no constituye por sí mismo una teoría propiamente dicha, sino que es un término que se adapta a un conjunto de prácticas que nacen del resurgimiento y replanteo de ideas del liberalismo y de la teoría económica neoclásica, y que se ha ido adecuando a las particularidades de cada entorno, mediante la incorporación de ideas tomadas desde posturas tan diversas como el conservadurismo o la socialdemocracia (Draibe 1994; Vilas 1997). Sin embargo, en general el modelo neoliberal promueve ideas relacionadas a la liberalización de los mercados, incluido el mercado laboral, la promoción de la competencia, la productividad, y reducir la intervención del Estado en la economía lo máximo que sea posible.

No hay un cuerpo teórico neoliberal específico, capaz de distinguirse de otras corrientes de pensamiento político. Las ‘teorizaciones’ que manejan los así llamados neoliberales son generalmente prestadas del pensamiento liberal o conservador y casi se reducen a la afirmación genérica de libertad y de primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo. Y, por derivación, del Estado mínimo, entendido como aquel que no interviene en el libre juego de los agentes económicos (Draibe 1994, 182).

Desde principios de la década de 1930, y hasta finales de los sesenta, dominó en los países desarrollados la idea de que el Estado debía ser la institución central que promueva el desarrollo y la democracia en las sociedades. De esta manera, el Estado mínimo liberal se transformó en el Estado de Bienestar; en estos países, el Estado ganó funciones más allá de brindar seguridad y protección a la propiedad, hasta convertirse en un ente presente en la mayoría de los aspectos sociales: económicos, social, familiar, cultural, hasta convertir la

redistribución de la riqueza y el fomento del desarrollo, el bienestar y la democracia en sus principales objetivos (Uribe-Gómez 2007). En América Latina, también hubo intentos de constituir Estados fuertes que brinden una amplia protección social, aunque en este caso los esfuerzos estuvieron más guiados al desarrollo de la industria nacional y el mercado interno, dirigidos por un lado por los economistas desarrollistas de la CEPAL, y, por otro lado, por la teoría de la modernización impulsada a través de Alianza para el Progreso (Uribe-Gómez 2007). No obstante, esta visión del Estado empezó a ser criticada con fuerza desde la academia, sobre todo a partir de las crisis de los años 70s y 80s. Estas críticas se centraron principalmente en cómo la intervención estatal desestimula la inversión privada, la libre competencia, la productividad y en la necesidad de que los gobiernos debían atacar los profundos problemas económicos que se presentaban, mediante la liberalización de los mercados, a fin de que sea este quien regule las necesidades de la población, y limitarse a establecer un marco que garantice un libre desenvolvimiento del mercado capitalista (Uribe-Gómez 2007; Guillén 1994). A pesar de que esta tendencia ganó fuerza gracias a su adscripción por parte de gobiernos como los de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, en los países industrializados la fuerte presencia de sindicatos y una clase media identificada con los sistemas de protección social impidieron que las reformas neoliberales avanzaran demasiado en la mayoría de estos países; no así en América Latina, donde la débil consolidación de los Estados benefactores facilitó su desmantelamiento en favor de reformas estructurales neoliberales, aunque en muchos casos, con la ayuda de gobiernos autoritarios (Uribe-Gómez 2007; Guillén 1994).

En general, las políticas que empezaron a implementarse bajo la lógica neoliberal se basaron en la tesis del Estado mínimo, en el que se promueve que el Estado debe guiarse por valores como la eficiencia y la eficacia, por lo que tiene que limitarse a proponer soluciones rápidas y “despolitizadas”, lo que se traduce como reducir el Estado, liberarle de recursos y responsabilidades, a fin de que el mercado resuelva de manera eficiente los problemas sociales (Draibe 1994), con una fuerte fijación en la iniciativa privada como motor social y económico. De esta manera, el grueso de las reformas neoliberales se concentró en las políticas económicas de los países, con el fin de alcanzar el Estado mínimo deseado; estas reformas tuvieron especial aceptación en América Latina. Así, las políticas económicas se centraron fundamentalmente en desregular la economía, la apertura unilateral al comercio, la reducción del Estado mediante diferentes métodos como las privatizaciones y la descentralización, y permitir al sector financiero operar libremente sin tener en cuenta las

necesidades productivas (Vilas 1997). En un principio, las políticas sociales ni siquiera son consideradas dentro de este modelo, pues se entiende que el mercado se encargaría de encontrar los equilibrios necesarios para un buen funcionamiento social, además de considerar la intervención estatal como contraproducente para este objetivo. Sin embargo, ante los resultados de las reformas económicas emprendidas, cuyas consecuencias se vieron principalmente en un aumento acelerado de la pobreza y la desigualdad, las políticas sociales tuvieron que ser consideradas dentro de los esquemas neoliberales, aunque se lo hizo desde la lógica de este modelo.

(...) el mercado y el Estado tienen roles diferentes. El mercado debe ser el responsable de los bienes privados, mientras que el Estado debe regular los bienes públicos bajo parámetros gerenciales. En esta lógica, las políticas sociales se justifican en tanto que responden a criterios de oferta-demanda y costo-beneficio (Uribe-Gómez 2007, 439).

De acuerdo con Draibe (1994), la ideología neoliberal presentó dos etapas en cuanto a su posición frente a las políticas sociales: en primer lugar, se planteó la necesidad de recortar el gasto social, desactivar los programas sociales y mermar el papel del Estado en todo el campo social. Una vez que los resultados económicos no fueron los esperados, la política social se tornó hacia la aplicación de acciones y programas temporales para atender a quienes más lo necesitan, es decir, a los más pobres y marginalizados. Se entiende, además, que las políticas sociales deben encaminarse a reactivar la economía y ayudar a aquellos que no están integrados a los mercados, por lo que estas políticas pierden su enfoque de promover el desarrollo y ganan un carácter asistencialista, encauzadas a impedir un deterioro social que ponga en peligro la estabilidad y el crecimiento económico (Vilas 1997). Así, las políticas sociales se dirigen a atender a los menos desfavorecidos a través de la inversión de recursos directamente para apalear la pobreza, impedir un agravamiento del descontento general, y una especie de inversión en recursos humanos, en donde se priorizó la educación y la salud a fin de que los individuos puedan competir en mejores condiciones y aporten a la modernización del sistema económico (Draibe 1994). En resumen, las políticas sociales bajo el neoliberalismo se diseñaban con un doble propósito: atender a las personas empobrecidas que las políticas económicas generaban aceleradamente y ser a la vez una forma de reforzar el sistema de libre mercado.

Tanto Draibe (1994) como Vilas (1997) concuerdan en que la descentralización, la focalización y la privatización fueron los principios fundamentales que guiaron la transformación de las políticas sociales dentro del neoliberalismo. La descentralización consiste en acercar el diseño y la ejecución de los programas al nivel local, sean gobiernos locales u organizaciones privadas, de manera que se involucre a la ciudadanía y se logre de esta manera mayor eficiencia y mejor uso de recursos (Draibe 1994). Pero, Vilas (1997) asegura que la descentralización normalmente no llegó al carácter político, sino que se limitó a ser una herramienta para reducir el gasto en los programas sociales y trasladar responsabilidades a la ciudadanía. La privatización consistió en el traspaso de la responsabilidad de la prestación de bienes y servicios desde el sector público al sector privado, lucrativo o no lucrativo, con el fin de aliviar la carga fiscal de los Estados, mejorar la calidad de los servicios y efectivizar el uso de recursos al evitar que la gratuidad de los servicios continúe alentando su uso ineficiente y su apropiación por sectores de la población que no los necesitan (Draibe 1994; Vilas 1997). Por su parte, la focalización busca que los programas sociales lleguen a quienes más lo necesitan; se cree necesario focalizar y seleccionar a los beneficiarios puesto que se criticaba al modelo universalista por no llegar a cubrir a los estratos más pobres de la sociedad (Draibe 1994; Vilas 1997). En este sentido, al contar cada vez con mayores recortes de fondos para el sector social, y a la vez mayores reclamos sociales frente a la pobreza creciente, la focalización se convirtió en la manera en que los Estados pueden atender a esta población utilizando de manera más eficiente sus recursos.

En este contexto, han sido varios los programas sociales que se han puesto en marcha para tratar de hacer frente a la pobreza y exclusión generadas por las políticas económicas neoliberales. Estos programas han sido muy variados; entre ellos se encuentran: cobrar el costo de los servicios básicos mediante tarifas progresivas que se ajusten a la capacidad de pago del usuario; hacer entregas directas de productos a familias pobres a manera de canastas básicas; proyectos comunitarios en los que se involucra a la ciudadanía para su realización; o, atención especial a grupos de riesgo, generalmente a madres de escasos recursos o niños lactantes de familias pobres (Draibe 1994). Uno de los programas que más se popularizó en América Latina desde finales de la década de 1980 fueron los Fondos de Inversión Social (FIS), que se aplicaron en al menos once países de la región.⁹ Los FIS caracterizaban en gran

⁹ El primer país fue Bolivia en 1986, le siguieron Guatemala, Honduras, Chile, El Salvador, Panamá, Venezuela, Nicaragua, Perú, Uruguay y Brasil.

medida la lógica de la política social en el neoliberalismo: su objetivo era atacar la extrema pobreza de manera que no genere inestabilidad política y económica, por lo que consistían en fondos que podían ser usados en distintos programas como la creación de empleo de emergencia, capacitación a la mano de obra no calificada, crédito productivo, proyectos de infraestructura básica, entre otros, que eran manejados por instancias autónomas y financiadas en gran medida por donaciones o préstamos blandos (Vilas 1997). Dentro de esta modalidad, Vilas (1997) critica especialmente los programas de empleo de emergencia, en los que el Estado, financiado por organismos multilaterales como el BID o el Banco Mundial, contrataba de manera temporal mano de obra no calificada, generalmente hombres, para proyectos de construcción o mantenimiento de infraestructura con salarios por debajo de del mínimo legal y sin derechos laborales. De esta manera, los gobiernos podían llevar a cabo obras necesarias a un costo más competitivo, palear la pobreza extrema e incentivar la demanda, a pesar de que ninguno de los programas mencionados aportaba a reducir la pobreza de manera estructural.

Como se ha visto, el neoliberalismo trajo consigo un nuevo paradigma de Estado, en el que se promovió su no intervención en la economía ni en los aspectos sociales de los países, para dar paso a un modelo de sociedad centrado en el mercado. Si bien América Latina fue la región en la que más aceptación tuvieron estas reformas, su implementación no fue homogénea y en muchos casos no se llegó a dismantelar el Estado al punto que los teóricos neoliberales proponían. Este modelo dejó una gran huella en el pensamiento de la región y en la relación entre Estado y ciudadanía. Las políticas sociales se pensaron desde una lógica de rescate a los más pobres, lo que promovió que se materialicen en forma de programas que atacaban los síntomas, pero no las causas, y no se consolidaron como políticas integrales que busquen reducir la pobreza y la inequidad de manera estructural, sino que estuvieron pensadas en función de garantizar el buen funcionamiento del mercado. Como se verá en el siguiente capítulo, las Transferencia Monetarias Condicionadas nacen en este entorno, y siguiendo fielmente la lógica de los programas sociales en el neoliberalismo, hasta convertirse en uno de los programas más exitosos, por las múltiples ventajas que presentan, desde el punto de vista de su eficiencia y relativo bajo costo de implementación.

1.5. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Los gobiernos de todo el mundo aplican varias políticas para abordar diversos problemas que afectan a sus poblaciones. En los países en vías de desarrollo, la eliminación de la pobreza, el

crecimiento económico y el mismo desarrollo suelen estar entre sus asuntos más prioritarios. En este sentido, la Transferencias Monetarias Condicionadas suelen consistir en programas en los que los gobiernos entregan transferencias de dinero a una parte de la población, dado que esta se ajuste a un perfil determinado y se sujete al cumplimiento de ciertas condiciones. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) son una herramienta de entre tantas con las que cuenta un gobierno para llevar a cabo políticas de reducción de pobreza y otras relacionadas; pero para considerarse como tal debe presentar tres componentes esenciales: un beneficio económico, un mecanismo de focalización y condicionalidad (Bastagli 2011). Después de empezar a ser implementadas durante la década de 1990, esta herramienta ha llegado a popularizarse, sobre todo en América Latina, en donde usualmente persigue objetivos como reducir la pobreza, potenciar la formación de capital humano, y mejorar indicadores de salud y educación¹⁰ (Ponce 2013).

La primera experiencia de un Programa de Transferencia Monetaria Condicionada fue la implementada en las localidades brasileñas de Brasilia y Campinas, llamada *Bolsa Escola*, que empezó con el objetivo de luchar contra el ausentismo escolar y fue creciendo hasta convertirse en un programa federal, a la vez que su transformación incluyó nuevas condicionalidades y objetivos (Mallardi y otros 2015; Fiszbein y Schady 2009). Otra de las experiencias pioneras en este campo fue el programa “Progresas”, aplicado a unas 30 mil familias mexicanas a partir de 1997 y que ha crecido hasta llegar a cubrir a 5 millones de familias en 2009, además de haber pasado a denominarse “Oportunidades” (Fiszbein y Schady 2009). En seguida, este tipo de programas comenzó a replicarse por todo el continente, de manera que en la actualidad 21 países de la región aplican o han aplicado uno o más Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (CEPAL 2018), con varias diferencias de país a país en cuanto a su enfoque, cobertura y objetivos.

Estas diferencias usualmente se deben a que los PTMC se diseñan tomando en cuenta las características particulares de cada país y los objetivos específicos que deseen abarcar las autoridades. Sin embargo, Fiszbein y Schady (2009) señalan que todos estos programas requieren ciertos componentes para su funcionamiento: un sistema de focalización para seleccionar a los beneficiarios, un sistema para el desembolso de la transferencia, mecanismos de valoración y control del programa, mecanismos para asegurar el cumplimiento de las

¹⁰ Típicamente, las condiciones para ser beneficiario de un PTMC incluyen el enviar a los niños de la familia a la escuela, alejarlos del trabajo infantil, o llevarlos a controles médicos.

condicionalidades y un aparato burocrático que se encargue de la coordinación y el manejo del programa. En primer lugar, la focalización es sumamente importante, puesto que es la clave para asegurar que el beneficio económico llegue a quienes en verdad lo necesitan. En general, los países realizan una focalización geográfica, en la que se incluye a los favorecidos de acuerdo a su sector de residencia; o, una focalización familiar, en la que mediante encuestas comprueban el perfil de las familias objetivo (Fiszbein y Schady 2009). Los métodos de focalización pueden variar, y cada país ha ido perfeccionando los suyos a partir de su propia experiencia y la asistencia de los organismos internacionales; sin embargo, es complicado que la focalización sea completamente efectiva puesto que no se puede saber hasta qué punto las familias modifican su comportamiento o maquillan sus ingresos o nivel de consumo para acceder a los beneficios (Fiszbein y Schady 2009).

Asimismo, parte central del diseño de un PTMC es todo lo que concierne a la estructura de los beneficiarios; es decir, la cantidad de dinero que se entrega, cómo se lo entrega y a quien. De las experiencias regionales, se sabe que no hay uniformidad en cuanto al monto con el que se benefician los receptores, hay casos de países en donde el beneficio se calcula según el número de hijos o la edad de los hijos, aunque en general se prefiere entregar la transferencia a las madres de familia, quienes usualmente las reciben a través de tarjetas de débito u otros medios del sistema bancario y, en ciertos casos, en efectivo (Fiszbein y Schady 2009). Otra parte fundamental de los PTMC es la definición de las condicionalidades, cómo asegurar su cumplimiento y la decisión de imponer sanciones. Como se ha mencionado, en la mayoría de casos, las condiciones se centran en que los hijos de las familias beneficiarias asistan regularmente a centros educativos, o que se los lleve a controles periódicos en centros de salud; aunque en casos particulares se ha impuesto condiciones con respecto al desempeño escolar. En todo caso, la supervisión del cumplimiento irá ligada a la manera en que se establezcan las condiciones; de igual manera, tanto esta supervisión como la decisión de imponer sanciones frente al incumplimiento dependen normalmente de la capacidad del Estado de hacer cumplir estos puntos; no obstante, generalmente no se ha tomado una aplicación estricta de las condicionalidades puesto que se parte del supuesto de que se está ayudando a personas vulnerables que requieren asistencia (Fiszbein y Schady 2009).

Según Valencia Lomelí (2008), previo a la implementación de estos programas, no existía una base teórica específica que apoyara su diseño, sino que son programas que se han ido configurando durante la marcha y que pronto atrajeron la atención de investigadores

académicos y de otros gobiernos por sus características y resultados inmediatos. Las primeras evaluaciones que se hicieron de los PTMC fueron realizadas por destacados académicos y altos funcionarios de gobiernos relacionados con organismos financieros internacionales, quienes, en ocasiones por intereses políticos, fomentaron que las transferencias monetarias condicionadas fueran ganando popularidad y credibilidad debido a la relativa facilidad que presenta su funcionamiento en comparación con otro tipo de programas sociales y los resultados positivos que se empezaron a reportar desde los organismos internacionales. Lavinás (2014) indica que los PTMC se multiplicaron por toda la región dada su capacidad de cubrir varias problemáticas a la vez, como el ausentismo escolar, la salud de los niños de las familias más vulnerables, la pobreza por ingresos, y la falta de inversión en capital humano, en un solo programa que no requiere de una implementación muy compleja.

Los organismos internacionales han jugado un papel fundamental en la disseminación de los PTMC por toda la región. En su labor por promover el desarrollo y el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, varios organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y en menor medida la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han apalancado el posicionamiento de este tipo de programas mediante diversos mecanismos, como emitir recomendaciones a los países, el acompañamiento técnico para su implementación, otorgar créditos que se destinan para estos programas y el auspicio a varios estudios académicos e informes de impacto que promueven los beneficios de los PTMC y experiencias de casos exitosos (Mallardi y otros 2015; Carcedo 2014; Pullo-Socarrás y Gunturiz 2013). De esta manera, estos organismos, que ya venían trabajando en la erradicación de la pobreza, vieron en estos programas una herramienta que no solo era eficiente, sino que se adecuaba a la visión de desarrollo que se promueve en sus intervenciones en los países pobres.

El Banco Mundial es de los organismos internacionales que más prevalencia ha obtenido en cuanto a la transmisión de ideas y evidencia acerca de las Transferencias Monetarias Condicionadas. Esta entidad ha fomentado una visión de la pobreza en la que se la considera como un estado que abarca varias dimensiones como la falta de ingresos para garantizar un nivel de consumo mínimo, así como la falta de acceso a servicios como educación, salud, sanidad, nutrición y en general todas las deficiencias que impiden el desarrollo de una persona (Carcedo 2014). La pobreza, según el Banco Mundial, también se evidencia en la exclusión

de las personas tanto de los mercados como de las estructuras democráticas, por lo que centra su atención en factores como el aumento de su productividad y el aprovechamiento de su trabajo, combinado con la provisión de servicios básicos, como la base para generar en estos estratos sociales las oportunidades que necesitan para salir de su condición de pobreza y de esta manera se integren en la economía y, por consiguiente, en la sociedad (Carcedo 2014). El Banco Mundial sustenta este abordaje en la teoría del capital humano, según la cual una de las principales causas de la pobreza es la desigualdad en la formación de los trabajadores, lo que excluye a los menos capacitados de los mercados laborales adecuados; por lo tanto, la idea de entregar una cantidad de dinero a las familias a cambio de que prioricen la preparación de sus hijos para que con el tiempo puedan ser ellos mismos quienes rompan con la transmisión intergeneracional de la pobreza calza perfectamente con esta visión (Dallorso 2013), además que permite corresponsabilizar a las familias pobres por su situación. “Para el BM la condicionalidad es un elemento que implica ‘responsabilidad’ por parte de los beneficiarios y permite que los PTCM vayan ‘más allá’ del asistencialismo social” (Puello-Socarrás y Gunturiz 2013).

Por otra parte, tanto el Banco Mundial como el BID han generado una serie de argumentos que favorecen la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, incluso frente a otro tipo de programas sociales. “En este proceso no hay que olvidar que ambas instituciones se han especializado funcionalmente en liderar ‘reformas sociales’, tanto desde el punto de vista de la concepción ideológica como de la financiación requerida para este tipo de programas” (Puello-Socarrás y Gunturiz 2013, 39). De esta manera, estas instituciones han promovido los PTMC porque, entre otras razones, representan una forma ágil de aliviar el impacto que han generado las reformas implementadas en el continente bajo los preceptos de la Nueva Administración Pública (NPM);¹¹ de esta manera, las transferencias permiten a los estratos más pobres mantener un nivel de consumo mínimo a pesar del deterioro de la economía. Relacionado con este punto, estos organismos internacionales han puesto énfasis en la vulnerabilidad de dichos estratos, debido a que son quienes están expuestos a mayores riesgos cuando se presentan crisis económicas, debido a que sus bajos ingresos no les permiten ahorrar, acumular activos, o acceder a la Seguridad Social, por lo que los PTMC actúan también como una red de seguridad contra-cíclica (Puello-Socarrás y Gunturiz 2013). Además, y en concordancia con los principios de la NPM, el BID ha alertado

¹¹ Por sus siglas en inglés – *New Public Management*

en sus publicaciones sobre los peligros del gasto público ineficiente (Puello-Socarrás y Gunturiz 2013), ante lo que los PTMC pueden resultar una opción interesante, al ser programas que presentan buenos resultados en poco tiempo, a un menor costo administrativo. En cuanto a los resultados de la aplicación de Transferencias Monetarias Condicionadas, existen numerosos estudios de evaluación publicados, generalmente por académicos y también por los organismos internacionales que hemos mencionado. Estos estudios se han enfocado principalmente en la evaluación del impacto y los resultados que han tenido los PTMC en los diferentes países en los que se han implementado, y en la verificación de la consecución de sus objetivos. Los principales hallazgos de dichos estudios demuestran que en general, a nivel latinoamericano, los PTMC han impulsado aumentos en la asistencia escolar y en los años de escolaridad e incluso ha causado descenso en el abandono escolar; también, han logrado aumentar el acceso a medicina preventiva y vacunación, reducir las tasas de enfermedad infantil, e incrementar el consumo de alimentos y, por consiguiente, mejorar los indicadores de peso y talla de los niños (Valencia Lomelí 2008; Levy y Schady 2013). Los PTMC también han demostrado ser eficaces para mitigar la intensidad de la pobreza, puesto que permiten a las familias alejarse del umbral de la extrema pobreza, por lo que en el corto plazo han tenido un pequeño impacto en la pobreza medida por ingresos; no obstante, la evidencia también ha revelado que no son una herramienta efectiva para atacar la incidencia de la pobreza estructural (Valencia Lomelí 2008). Los estudios también han encontrado evidencia de que, habitualmente, la focalización es efectiva y los programas están alcanzando a las personas en las condiciones de mayor vulnerabilidad y extrema pobreza. Asimismo, se sabe que se ha promovido un empoderamiento de las mujeres al proveerles mayor independencia económica y reducir las brechas de género en la educación (Valencia Lomelí 2008).

Sin embargo, no toda la evidencia apunta a que los resultados han sido siempre positivos. También se ha mostrado que estos programas no han tenido ningún efecto en cuanto a mejoras en el rendimiento escolar, en el desarrollo cognitivo o en reducir la anemia; y en general, no se ha podido aun establecer cuáles son los efectos de los PTMC en el largo plazo (Valencia Lomelí 2008). Levy y Schady (2013) lo corroboran al presentar que, en los casos de México y Nicaragua, los hijos de hogares beneficiarios no tuvieron un desempeño académico diferente al del resto de niños. Igualmente, hay varios efectos sociales negativos que han sido identificados: normalmente la población beneficiaria recibe poca información sobre los mecanismos de selección, lo que ha generado fricciones en ciertas comunidades entre los

beneficiarios y quienes no han sido seleccionados para serlo. Por otra parte, se critica que el enfoque que se les ha dado normalmente está provocando que se refuerce los roles de género y la división tradicional del trabajo doméstico, o que incluso, se intensifique la carga de trabajo de las mujeres (Valencia Lomelí 2008). Adicionalmente, se ha encontrado evidencia que permite determinar ciertos efectos negativos en los incentivos al trabajo. Por una parte, cuando la cobertura de la transferencia representa un porcentaje importante del ingreso familiar, los beneficiarios tienden a aferrarse al programa; por otra parte, los PTMC incentivan a que las personas prefieran mantenerse en el sector laboral informal, puesto que el constar en la Seguridad Social los llevaría a perder el beneficio (Levy y Schady 2013).

A estos efectos sociales se agregan críticas que indican que los PTMC permiten a los gobiernos no llevar a cabo programas sociales estructurales que tengan un impacto profundo y sostenible en el desarrollo y reducción de la pobreza, sino que sirven solo como un paliativo. Se critica además que estas transferencias, si bien logran que se incluya a los estratos más desfavorecidos en los mercados, esto de por sí no implica que estos sectores se empoderen como ciudadanos y tengan mayor peso en las decisiones políticas que les conciernen, por lo que no tendría un efecto real en el mejoramiento de la democracia, a la vez que la exigencia de cumplir condicionalidades implica que se ejerza una tutela coercitiva sobre las personas, de manera que se estigmatiza aún más la pobreza y la exclusión (Valencia Lomelí 2008). Lavinas (2014) es más crítica y señala que una de las principales razones para seguir manteniendo estos programas, aparte de la facilidad de implementación y el costo relativamente menor comparado con otros programas, es la rentabilidad electoral que los acompaña en muchos casos. Sin embargo, esto no permite ver otra serie de problemas más profundos que se generan con los PTMC; este tipo de herramienta de política pública no favorece la implementación de un sistema de protección social universal, sino que por el contrario refuerza estigmas sobre la pobreza y no favorece la cohesión social (Lavinas 2014). Sugiere además que estos programas se adaptan perfectamente a las reformas neoliberales porque se dirigen a mercantilizar las ayudas sociales, al tratar explícitamente de que los beneficiarios se conviertan en consumidores, a la vez que permite a los gobiernos desentenderse de su responsabilidad de proveer servicios públicos universales y de calidad y transmitir a los sectores más vulnerables la responsabilidad de eliminar la pobreza (Lavinas 2014).

1.6. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas a nivel regional

Según los datos publicados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL, un total de 21 países de América Latina y el Caribe cuentan o han contado con al menos un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. En algunos casos, los países han tenido programas que con el tiempo han mutado o se han combinado con otros programas, por varias razones. Si bien hay una gran variedad de casos, usualmente los estudios que se han realizado se han concentrado en ciertos países, por lo que la información profunda que se encuentra disponible acerca de dichos casos particulares es bastante heterogénea. Sin embargo, hay casos en los que se puede evidenciar que han existido cambios en la política durante la marcha, lo que es de particular importancia para esta investigación. A continuación, se revisa las experiencias de Brasil y México por varias razones: al ser los dos primeros países de América Latina en los que se puso en marcha PTMC, se han convertido en casos emblemáticos en los que los demás países se han fijado; son así mismo los casos en los que la investigación académica se ha concentrado más; y, son países con altos índices de pobreza y desigualdad, por lo que cuando se estableció el BDH en Ecuador, tenían características similares al país.

Brasil

El caso brasileño no solo es el primero en la región, sino que también es visto como un ejemplo exitoso del funcionamiento de los PTMC. Comenzó como *Bolsa Escola* en 1996, en Brasilia y Campinas, como un programa de alcance local en el que se asignaba una transferencia mensual a familias pobres a cambio de cumplir condiciones relacionadas a la educación de niños y adolescentes (Mallardi y otros 2015). A partir de este momento, el programa fue creciendo y replicándose en otras municipalidades, por lo que en 1997 atrajo la atención del gobierno federal que empezó a financiarlo con el fin de que llegue a los municipios más pobres (Zucco Jr. 2013). Posteriormente, aparecieron otros programas locales que transferían recursos con condicionalidades enfocadas a diferentes objetivos, como mejorar el acceso a salud y la seguridad alimentaria (Zucco Jr. 2013), hasta que en 2004 se estableció *Bolsa Familia*, programa al que gradualmente se fueron uniendo los programas municipales. El principal cambio que vio fue el pasar a ser un programa federal, al que se hicieron más extensas las condicionalidades, a fin de abarcar mayores resultados (Lavinias 2014). De esta manera, el programa se dirigió a las familias consideradas en situación de pobreza e indigencia de todo el país; el beneficio económico no es fijo y se asigna a cada receptor de acuerdo con la composición familiar (Lavinias 2014).

A diciembre de 2012, *Bolsa Familia* alcanzó una cobertura de 13.5 millones de familias o 45 millones de individuos beneficiados, lo que representa aproximadamente el 25% de la población del país (Lavinias 2014). La implementación de este programa ha presentado varias dificultades que han mostrado las limitaciones que puede tener esta herramienta. De manera general, se puede decir que *Bolsa Familia* ha presentado problemas en cuanto a sus mecanismos de focalización, ya que durante su funcionamiento no se ha llegado a todas las familias que cumplen con el perfil requerido para ser beneficiarias, o en otros casos se ha excluido a familias porque uno de sus integrantes tiene un trabajo en el sector formal con salario mínimo, aunque ese ingreso sea insuficiente para todas las necesidades de una familia numerosa (Lavinias 2014). Sin embargo, en este caso, se señala que este tipo de exclusiones tienen su principal causa en la restricción presupuestaria, por lo que los funcionarios encargados de la focalización se ven obligados a reducir la población beneficiaria para que se ajuste al presupuesto disponible (Lavinias 2014).

Por otra parte, los resultados en Brasil han sido considerados alentadores tanto por funcionarios y autoridades como por los organismos internacionales. Como herramienta enfocada en reducir la pobreza, las autoridades brasileñas han reportado que *Bolsa Familia* ha tenido un impacto positivo. Entre 2001 y 2010, Brasil redujo su pobreza medida por ingresos del 48% a 26%; empero, si se tiene en cuenta el ingreso de las familias, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias condicionadas, el porcentaje de pobreza habría presentado una variación del 36% al 11% en este período, lo que evidencia la importancia de los programas sociales en el nivel de ingresos de la economía en general (Lavinias 2014). Sin embargo, si la pobreza es entendida en dimensiones más amplias que solo el ingreso, y si se toma en cuenta el costo de oportunidad que significa una transferencia monetaria condicionada, frente a posibilidades de inversión distintas, los resultados no son tan significativos. En el caso de Brasil, entre 2001 y 2010, el gasto en subsidios aumentó 300% en términos reales, mientras que el de educación y salud solo se incrementaron en 100% y 60% durante el mismo lapso, lo que, unido a la falta de provisión de otros servicios públicos, como agua potable, resultó en que las condiciones de vida de los beneficiarios del PTMC no mejoren sustantivamente (Lavinias 2014). En cambio, el acceso a bienes de consumo aumentó en todos los quintiles (Lavinias 2014), por lo que se deduce que, en términos de pobreza por ingreso, este PTMC ha propiciado una mejoría en los indicadores, pero la política pública social no está coordinada para que las transferencias constituyan una parte de una transformación estructural de las condiciones de las familias más pobres.

México

Al igual que en el caso brasileño, la experiencia de México se ha convertido en uno de los referentes internacionales para las futuras implementaciones. En este país, la primera experiencia es en 1997, cuando se concibe el Programa PROGRESA, que con el tiempo se transformaría en el Programa OPORTUNIDADES. En un principio, PROGRESA estableció sus condicionalidades con el fin de mejorar el acceso de niños y adolescentes a educación, salud y nutrición, por lo que en realidad el programa constituía una beca escolar en la que se entregaba una cantidad mensual al hogar y un bono extra para útiles escolares de manera anual (Ponce 2013). En 2001, se convierte en OPORTUNIDADES y su enfoque cambia radicalmente, puesto que se lo concibe como una herramienta mediante la cual se iba a atacar en el mediano plazo la reproducción intergeneracional de la pobreza, por lo que se da énfasis a la formación de capital humano, aunque con el tiempo, el enfoque volvería a cambiar para conseguir la reducción de la pobreza en el corto plazo (Banegas-González y Mora-Salas 2012). Una vez que el programa tomó como principal objetivo la eliminación de la pobreza, una de sus características que se volvió central fue el requerimiento de establecer temporalidad para la recepción del beneficio, como consecuencia directa de las presiones de Hacienda y del Congreso de presentar avances periódicos para que se le conceda fondos, lo que derivó en que el programa incorpore medidas para que los hogares salgan después de un tiempo de ser parte de él (Banegas-González y Mora-Salas 2012).

OPORTUNIDADES se fijó desde el principio la necesidad de ejercer un control fuerte sobre el cumplimiento de condicionalidades. De esta manera, este programa ha conseguido un elevado nivel de eficiencia en la focalización de los beneficiarios, en el mecanismo de transferencia y en el buen uso del gasto público, lo que le ha valido que los organismos internacionales lo consideren un caso paradigmático (Banegas-González y Mora-Salas 2012). Si bien los resultados inmediatos han sido satisfactorios, el caso mexicano también ha aportado evidencia acerca de la incapacidad de los PTMC de atacar problemas de pobreza y desigualdad estructurales (Banegas-González y Mora-Salas 2012). Se ha estimado, asimismo, que esperar que las familias logren salir de su condición de pobreza y que no necesiten más este beneficio no tiene fundamentos, puesto que la transferencia monetaria en sí misma no ataca las causas estructurales de la pobreza. Sin embargo, Banegas-González y Mora-Salas (2011) sostienen que en este caso, se ha presentado deliberadamente solo los resultados positivos, debido a la presión que han tenido los funcionarios encargados del diseño de este PTCM de obtener buenos resultados.

1.7. Selección del caso

Como se ha podido observar, existe un universo de 21 países en América Latina que, en conjunto, presentan la experiencia de al menos 48 programas de transferencias monetarias condicionadas, entre vigentes y finalizados. Con solo ciertas excepciones, casi todos los países han realizado cambios importantes en el diseño, implementación, alcance, objetivos o enfoque de estos programas. Si bien las primeras experiencias datan desde la segunda mitad de la década de 1990, la mayoría de los países los empiezan a implementar o realizan las transformaciones más importantes durante la década de los 2000. La influencia de los organismos financieros multilaterales también se nota significativa en todas las experiencias, más aún cuando, a pesar de las diferencias ideológicas de los gobiernos de cada país, los PTMC mantienen características comunes en toda la región. Finalmente, no se puede descartar en ninguno de los casos las influencias políticas internas y las prácticas clientelares a las que se exponen este tipo de programas en sus procesos de diseño y focalización de beneficiarios.

En este contexto, la experiencia del Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano se presenta como un caso típico, dadas las varias similitudes que comparte con los demás PTMC de la región. En Ecuador están presentes los elementos mencionados en el párrafo anterior. Sin embargo, un rasgo que vuelve característico a la experiencia de este país es que, en 2007, con el giro a la izquierda del denominado “Socialismo del Siglo XXI”, a la política social en Ecuador se le intentó dar un nuevo enfoque que se aleje de la lógica neoliberal que había dominado las últimas décadas. Así, se pretendió que el BDH sea una herramienta integrada en la política social que fomente el desarrollo a través de la inclusión económica y social. Parte del trasfondo de este giro en la política incluía el alejarse de las recomendaciones de los organismos multilaterales, al considerarlas fallidas. A pesar de este nuevo enfoque, la posibilidad de eliminar este instrumento siempre fue lejana dado el grado de institucionalización del BDH en la política social, por lo que se prefirió modificarlo para que se adapte a la transformación del Estado que se pretendía montar al inicio de este gobierno. De esta manera, se evidencia que el caso ecuatoriano, al ser representativo de este tipo de programas, puede ser útil para entender el rol de las ideas programáticas en el diseño, implementación y modificación de las políticas sociales y sus instrumentos, así como el nivel de participación que pueden tener los actores relevantes nacionales y extranjeros. Por otro lado, el cambio en la política ecuatoriana y su efecto directo en el cambio de enfoque del BDH es un rasgo característico de este país, lo que concede un grado de particularidad a este

caso y genera la necesidad de realizar un análisis comparado del antes y el después de este cambio.

1.8. BDH como herramienta de la política social en el Ecuador

A finales de la década de 1990, el Ecuador atravesaba una dura situación económica, que desembocaría en una de las crisis financieras más graves de su historia. Su situación económica y social era la típica de los países de América Latina; asimismo, en el país se venían aplicando varias reformas inspiradas en el modelo neoliberal y en la Nueva Gestión Pública, aunque con las particularidades del caso. De este modo, si bien la pobreza en el Ecuador siempre ha sido un problema estructural ligado a un modelo productivo altamente concentrador e inequitativo, la década de los 90 vio una degradación alarmante de los indicadores sociales y económicos. La pobreza pasó del 35% en 1995 al 56% en 1999, y la pobreza extrema se profundizó en este mismo período, del 12% al 20% (Echeverría 2006). De igual manera, durante esta década, y acorde al comportamiento histórico del Estado ecuatoriano, las políticas sociales no se encontraban entre las principales prioridades. Incluso en términos de América Latina, el Estado ecuatoriano presentaba un gasto social entre los más bajos de la región; a inicios de la década de los 2000, Ecuador se encontraba penúltimo a nivel regional tanto en la inversión social en términos de gasto per cápita, como en porcentaje del PIB (Echeverría 2006).

Si bien el aumento de la pobreza como consecuencia directa de las reformas estructurales no se trata en este trabajo, cabe notar que las políticas económicas y sociales que se venían aplicando en el Ecuador desde la década de 1980 hasta entrados los 2000 tienen una gran influencia de la corriente neoliberal que había dominado en América Latina durante estas décadas. En este contexto, y ya con algunas experiencias regionales, se concibe en el país la introducción de una transferencia de dinero en efectivo, a manera de bono, dirigida a las familias más pobres. Es así como en 1998, durante el gobierno de Jamil Mahuad, de tendencia Demócrata Cristiana, se implementa el “Bono Solidario”, como una medida de compensación para las familias vulneradas por las duras condiciones económicas y decisiones como la eliminación de subsidios al gas y la electricidad (Ponce 2013, 20; Enríquez-Bermeo 2013). Esta primera experiencia consistió en la entrega de una cantidad modesta, dirigida a madres de familia, personas con discapacidad y de la tercera edad, pertenecientes a los quintiles 1 y 2; no estaba sujeta al cumplimiento de ninguna condición, y el único mecanismo de focalización que puso en práctica fue el de autoselección (Ponce 2013; Enríquez-Bermeo 2013). En la

manera en que fue concebido, estaba dirigido a madres de familia de hogares empobrecidos con al menos un hijo menor de edad, personas mayores de 65 años y personas con discapacidad de por lo menos setenta por ciento; en todos los casos, el un ingreso familiar debía ser menor a USD 40 mensuales, no contar con un ingreso fijo ni tener afiliación a la Seguridad Social (Martínez-Dobronsky y Rosero 2007). Entre 1998 y 2003, el Bono Solidario llegó a tener una cobertura de aproximadamente un millón doscientas mil personas, en su mayoría madres de familia, de manera que el beneficio llegaba al 45% de familias ecuatorianas; sin embargo, debido a la auto focalización, se determinó que la cobertura no llegaba a toda la población pobre, a la vez que había población no pobre que, sin cumplir con los requisitos de selección, se encontraba recibiendo el subsidio (Martínez-Dobronsky y Rosero 2007).

De esta manera, el Ecuador se convirtió en uno de los primeros países a nivel latinoamericano en establecer un programa de entrega de dinero en efectivo a un sector de la población como uno de sus programas de política social más importantes. Desde ese entonces, hasta la fecha, esta transferencia ha sufrido varias transformaciones, que además han ido de la mano del tipo de política social implementado por el gobierno de turno. A fin de estudiar el cambio en este instrumento de política, se verán dos momentos trascendentales en los que se dieron estos cambios. El primero es el período comprendido entre 2003 y 2007, en el que, durante el mandato de Lucio Gutiérrez, se introdujeron las primeras grandes transformaciones al Bono. El segundo es el período en el que gobernó Rafael Correa, 2007 – 2017; aunque se hará énfasis en los momentos precisos en los que este programa vio las más importantes modificaciones. Estos momentos se establecen tomando en cuenta las diferencias ideológicas de los gobernantes, así como las condiciones coyunturales que vivió el país durante estos gobiernos.¹²

El Bono de Desarrollo Humano emerge

Después de estos primeros años de funcionamiento del Bono Solidario, este presentó su primera gran transformación. En 2003, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, este instrumento sufrió varias reformas, y se empezó a denominar Bono de Desarrollo Humano. Estas reformas serían las más importantes hasta 2007. Ya siguiendo la lógica de este tipo de

¹² Si bien, debido al derrocamiento de Lucio Gutiérrez dio paso al mandato de Alfredo Palacio entre 2005 y 2007, se tiene en cuenta que las transformaciones más importantes en el PTMC se dieron bajo el mandato de Gutiérrez.

programas que empezaban a popularizarse en la región, su objetivo se estableció como “incentivar la acumulación de capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de transferencias a las familias” (Martínez y otros 2017, 5). Específicamente, el BDH buscaba que las familias mantengan un nivel mínimo de consumo, disminuir los niveles de desnutrición crónica y enfermedades prevenibles en niños de hasta 5 años, reducir el empleo infantil, garantizar la matriculación y asistencia escolar en niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 15 años y atender a las poblaciones empobrecidas discapacitada y de la tercera edad (Martínez-Dobronsky y Rosero 2007).

El programa del Bono de Desarrollo Humano fue gestionado por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), a través del Programa de Protección Social (Echeverría 2006), entidad que fue la encargada de llevar el registro de los beneficiarios y el manejo administrativo. En ese momento, todo lo relacionado a políticas sociales era coordinado por la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS), entidad adscrita a la Presidencia de la República, que aplicaba las políticas sociales bajo la observación directa del Presidente y que podría agrupar a las Carteras de Estado que apliquen políticas sociales, además de definir estas políticas para guía del resto del ejecutivo (Ponce 2019, entrevista). De este modo, el MBS debía sujetarse a la coordinación y direccionamiento de la STFS para el diseño del Bono. A su vez, a través del Ministerio de Finanzas, se coordinó que el pago de este beneficio se lleve a cabo a mediante la empresa BANRED y una red de bancos privados, que incluyó además a varias cooperativas de ahorro por su mayor accesibilidad en zonas rurales (Echeverría 2006; Enríquez-Bermeo 2013). Por otra parte, se puso mayor énfasis en la focalización y selección de los beneficiarios. Esta focalización se realizó a través del uso del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN); este sistema identifica de manera individual a los beneficiarios mediante un índice que incluye información de los hogares sobre composición demográfica, nivel de estudios, infraestructura de la vivienda, acceso a servicios y equipamiento básico (Martínez-Dobronsky y Rosero 2007).

Sin embargo, la reforma más significativa fue la implementación de una serie de condicionalidades, de manera que, a partir de este punto, se convirtió en una transferencia monetaria condicionada como tal. Las condicionalidades que se establecieron se orientaron al cumplimiento de los objetivos del programa. De este modo, se fijaron dos condiciones a cambio de la entrega de la asistencia económica. Estas condiciones se enfocaron en la promoción familiar en salud y educación, de forma que se integró la responsabilidad de llevar

a los pequeños infantes a controles de atención primaria en salud y la incorporación al sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar (Martínez y otros 2017; Echeverría 2006). Si bien el nuevo mecanismo de focalización fue exitoso en redirigir el programa hacia aquellos hogares que más lo necesitaban, el control efectivo de las condicionalidades no se ha podido poner en funcionamiento (Martínez-Dobronsky y Rosero 2007). Las condiciones para acceder al BDH solo se informaban en el momento de la inscripción y, cuando se establecieron, se socializaron mediante campañas de información en medios de comunicación. Además, durante el período comprendido entre 2003 y 2008, el programa no estuvo acompañado de otro tipo de políticas ni programas que busquen complementar las condicionalidades y promover cambios en el comportamiento de las familias receptoras (Martínez-Dobronsky y Rosero 2007).

La academia y los Organismos Internacionales en la conformación del BDH

Gran parte de las reformas emprendidas en 2003 con respecto al Bono de Desarrollo Humano se basaron en evidencia recogida por estudios académicos acerca del impacto del Bono Solidario en el acceso a educación y salud de los hijos e hijas de las familias pobres del país. Entre los estudios más prominentes, que tuvieron mayor impacto en la definición del BDH, se encuentran los realizados por Juan Ponce, Rob Vos y Norbert Schady, llevados a cabo de manera conjunta o por separado, acerca del impacto del Bono Solidario. Entre las principales conclusiones a las que llegaron mediante estos estudios es que el Bono Solidario había estado siendo entregado de manera infectiva, puesto que había gente que sin necesitarlo lo cobraba, mientras otro porcentaje de la población pobre que sí lo necesitaba no tenía acceso a este beneficio (Ponce 2019, entrevista), por lo que abogaban también por reformas que transformaran al bono en un instrumento más eficiente, a la vista de las experiencias regionales de las que también empezaba a haber estudios pertinentes.

En este punto es donde ganan trascendencia los organismos internacionales, que, a la luz de los PTMC en algunos países de la región, se habían empezado a interesar en estos instrumentos, al punto de financiar estudios y publicaciones, para después asesorar a los gobiernos en su implementación. En el caso del Ecuador, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo fueron los organismos internacionales que se involucraron en la promoción de los PTMC como una herramienta efectiva en la lucha contra la pobreza y la formación de capital humano. En este sentido, tanto el Banco Mundial como el BID tuvieron una participación decisiva en este período, al mantener relación con los académicos antes

mencionados para financiar sus investigaciones y publicaciones en este tema y acoger su conocimiento como base para la promoción de elementos técnicos para el diseño del BDH (Ponce 2019, entrevista). Por otro lado, estos organismos internacionales, así como los académicos, encontraron gran apertura dentro del gobierno, el cual recibió recursos económicos y asesoramiento técnico para poder diseñar el Bono de Desarrollo Humano (Ponce 2019, entrevista) de manera que el conocimiento que se estaba generando con respecto a los PTMC se pudo plasmar en dicho diseño.

1.9. La red de política: el contexto

Con este antecedente, se plantea el contexto en que se desarrolla el primer periodo de este análisis del Bono de Desarrollo Humano. El BDH inicia oficialmente como una transferencia condicionada en 2003, en el gobierno de Lucio Gutiérrez. En el diseño del instrumento como un PTMC, participaron varios actores gubernamentales, y también se notó la influencia de organismos multilaterales y la academia. Sin embargo, el funcionamiento del BDH incorpora a actores privados, que también han sido tomados en cuenta en este análisis. En este sentido, en primer lugar, se identifica a todos los actores que han tenido participación en este proceso y las ideas programáticas que lo guiaron. A partir de esto, se construye la red de actores a fin de verificar su estructura y entender cómo se han dado las relaciones entre ellos, cuáles han sido predominantes, cuáles han tenido una participación más activa en cuanto a promover ideas programáticas y, en general, cómo la configuración de esta red dio como resultado el diseño y aplicación del BDH en el período 2003-2006. Finalmente, se realizará un análisis, cuantitativo y cualitativo de los resultados de la red de política, a fin de alcanzar el entendimiento antes propuesto.

Tabla 1. Nodos correspondientes al periodo 2003-2006

Nodo	Descripción	Tipo
LGut	Lucio Gutiérrez	Actor gubernamental
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social	
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador	
MBS	Ministerio de Bienestar Social	
Mfin	Ministerio de Finanzas	
MSP	Ministerio de Salud Pública	
MinEdu	Ministerio de Educación	
BANRED	BANRED	Actor privado
RBP	Red de Bancos Privados	

CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito	
BID	BID	Organismo Internacional
BM	Banco Mundial	
RVos	Rob Vos	Academia
JPonce	Juan Ponce	
NSch	Norbert Schady	

Fuente: Echeverría (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007) y Datos tomados de las entrevistas

Tabla 2. Roles e ideas programáticas correspondientes al período 2003-2006

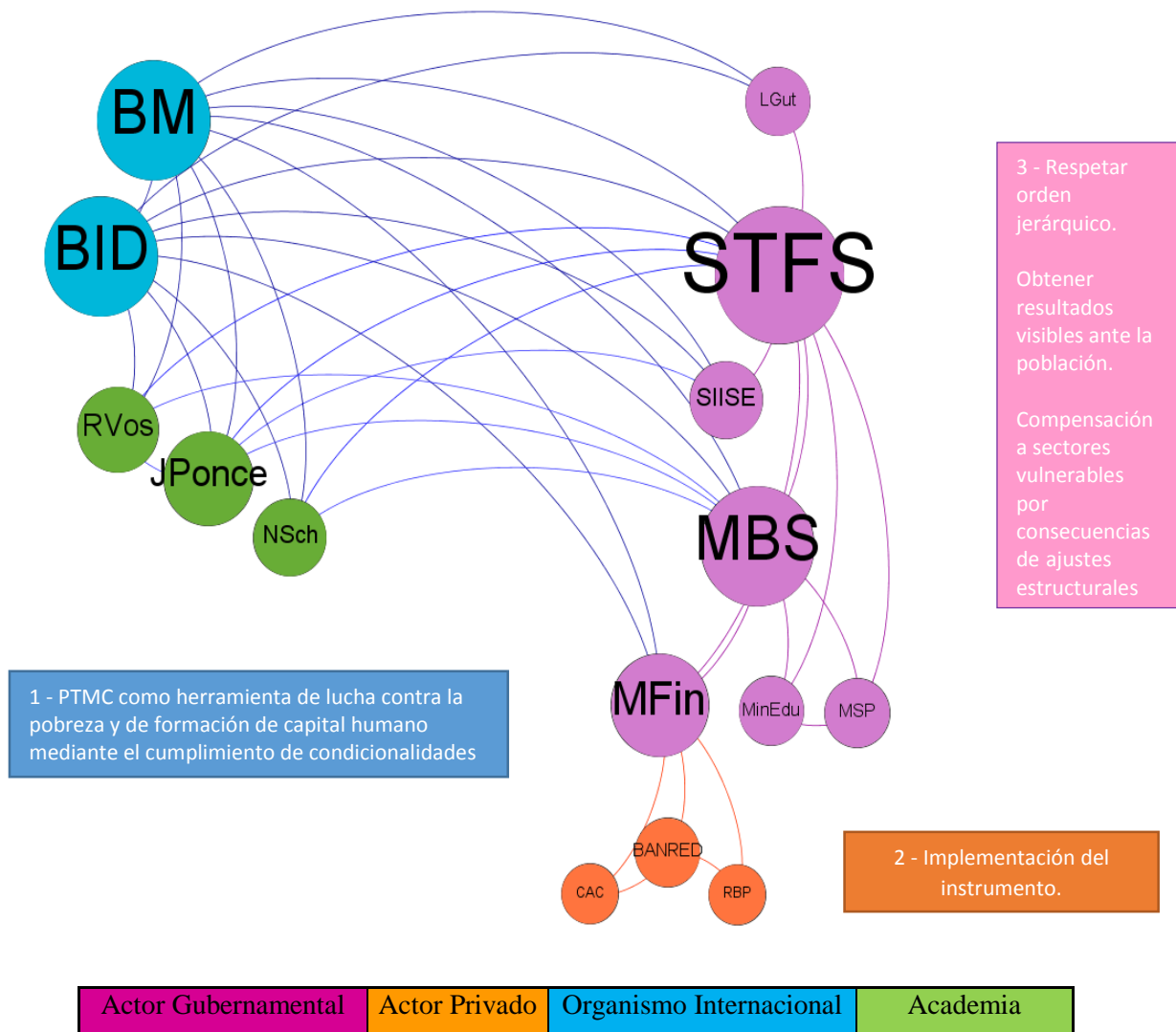
Actor	Idea Programática
Organismos Internacionales y Academia	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de PTMC como instrumentos para generación de capital social. - Acceso a salud y educación como mecanismo de empoderamiento de niños, niñas y adolescentes de hogares pobres. Capacidades para salir de la pobreza por sí mismos. - Necesidad de incluir a los estratos más bajos en los mercados, dinamizar la economía y prevenir problemas sociales más graves.
Sector gubernamental	<p>Diseño del BDH de acuerdo con ideas programáticas propias e incorporando las ideas provenientes de organismos internacionales y academia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compensación a sectores vulnerables por consecuencias de ajustes estructurales y responder a la política social. - Necesidad de continuar con el PTMC. - Responder a directrices jerárquicas - Necesidades electorales: responder con resultados visibles ante la población.
Sector Privado	Aplicación del instrumento.

Fuente: Echeverría (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007) y Datos tomados de las entrevistas

En este caso, se debe notar que los roles que cumple cada actor en cuanto al tipo de ideas programáticas que promueve y/o debe aplicar depende del tipo de actor que sea. Esto se debe a que principalmente los organismos internacionales y la academia en aquel momento realizaban variados estudios para determinar la efectividad de los PTMC que se habían implementado en la región y, de esta manera, determinar si eran un instrumento de política recomendable para otros países; lo cual efectivamente sucedió a partir de dichos estudios. Adicionalmente, hay que considerar la capacidad de los organismos internacionales de influir en los países más pobres gracias a la oferta de recursos y asistencia técnica. Por otro lado, el sector gubernamental, encargado formalmente de diseñar el BDH, se convierte en receptor de las ideas programáticas promovidas desde los organismos internacionales y la academia, y las incorporaran a fin de hacer un diseño técnico del instrumento. Sin embargo, estos actores

también promueven sus propias ideas programáticas, las cuales provienen sobre todo de sus propios intereses, así como de la prevalencia de ideas ya insertadas desde la anterior implementación del Bono Solidario. En cuanto a los actores privados, si bien operativamente realizan un rol vital, en cuanto al diseño no tienen mayor participación, por lo que su rol se centra más en acatar y cumplir las ideas programáticas ya posicionadas.

Ilustración 1. Red de Contexto BDH 2003



Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Echeverria (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007) y Datos tomados de las entrevistas

Resultados Estadísticos

Ilustración 2. Reporte de densidad de la red 2003

<p>Parameters:</p> <p>Network Interpretation: directed</p> <p>Results:</p> <p>Density: 0,190</p>
--

Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Echeverría (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007) y Datos tomados de las entrevistas

Tabla 3. Resultados Estadísticos de la Red de Contexto BDH 2003

ID	Descripción	Tipo	Grado de Centralidad	Cercanía	Intermediación
LGut	Lucio Gutiérrez	1	3	0.45	0.0
STFS	Secretaria Técnica del Frente Social	1	11	0.7272727272727273	21.0
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador	1	4	0.0	0.0
MBS	Ministerio de Bienestar Social	1	9	0.6666666666666666	11.0
MFin	Ministerio de Finanzas	1	7	1.0	24.0
MSP	Ministerio de Salud Pública	1	3	1.0	0.0
MinEdu	Ministerio de Educación	1	3	0.0	0.0
RVos	Rob Vos	2	5	0.47368421052631576	0.0
JPonce	Juan Ponce	2	6	0.5263157894736842	0.0
NSch	Norbert Schady	2	4	0.47368421052631576	0.0

BANRED	BANRED	3	3	1.0	0.0
RBP	Red de Bancos Privados	3	2	0.0	0.0
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito	3	2	0.0	0.0
BID	BID	4	9	0.7222222222222222	0.0
BM	Banco Mundial	4	9	0.7368421052631579	0.0

Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Echeverría (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007) y Datos tomados de las entrevistas

La red de actores que se formó en el año 2003 alrededor de la política que guiaba al Bono de Desarrollo Humano estuvo conformada por cuatro principales categorías: actores gubernamentales, organismos internacionales, actores privados y los académicos. Como se puede apreciar en la estructura de la red, esta puede dividirse en tres grupos, de acuerdo con su rol y las ideas programáticas que promueven. Los organismos internacionales y la academia se agrupan puesto que contribuyen con una serie de ideas programáticas acerca de los PTMC que tiene gran influencia en el diseño del BDH al considerarse que contribuyen con conocimiento experto sobre el tema. La relación entre los organismos internacionales y la academia es estratégica, ya que gran parte de los estudios académicos se realizaron con el auspicio de estos organismos, cuyos resultados luego fueron difundidos para impulsar a los PTCM como uno de los mecanismos más efectivos de lucha contra la pobreza, y para justificar la asistencia técnica y la ayuda financiera para implementarlos. Por otra parte, los actores gubernamentales son la mayoría de nodos dentro de la red, la cual además muestra que el diseño y aplicación del BDH se realiza de una manera eminentemente *top-down*. En general, las instituciones del gobierno relacionadas con la política social reciben las ideas programáticas promovidas por los organismos internacionales y la academia, y las incorporan en el diseño al integrarlas a su propio sistema de ideas programáticas. El tercer grupo son los actores privados que, como se muestra, tienen poca influencia en cuanto a la promoción de ideas programáticas.

Como ponen de manifiesto los resultados, la densidad de la red es de 0.19, lo que refleja su baja conectividad. En efecto, al ser una política marcadamente *top-down*, se nota que las relaciones se establecen tomando en cuenta la jerarquía de los actores. De esta manera, es

claro que las principales ideas programáticas se difunden en gran medida gracias al estatus privilegiado de los actores que las conciben, para luego regarse hacia abajo. Por otra parte, la Secretaría Técnica del Frente Social es el actor con mayor centralidad de la red, seguida del BID, el Banco Mundial y el Ministerio de Bienestar Social. En este sentido, se observa que la STFS¹³ es un actor con gran relevancia dentro de la red, al estar directamente por debajo del Presidente de la República y ser la instancia del ejecutivo encargada de delinear las políticas sociales del país y coordinar a las instituciones públicas encargadas de implementar estas políticas. Es notable asimismo su nivel de independencia y confianza depositada. Al tener tanta relevancia dentro del gobierno central, es también la institución con la que principalmente buscaron relacionarse los organismos internacionales, puesto que, a través de esta Secretaría, sería más fácil llegar al resto de instituciones. Cabe notar además que, aunque las directrices de la política social se originan en primera instancia en el Presidente, en donde se le da forma realmente es en la STFS, por lo que no es raro que este sea el principal nodo de confluencia de ideas programáticas, de entrada y salida.

El BID y el Banco Mundial se constituyen también en nodos altamente centrales en esta red sobre todo gracias a su prestigio internacional y el tipo de relación que establecen, por una parte, con los gobiernos, al proporcionarles asistencia técnica y recursos económicos y, por otra parte, con los académicos, al financiar y publicar sus investigaciones. Los organismos internacionales se nutren de los conocimientos generados por los académicos, y esta es la base de las ideas programáticas que promueven en su ayuda al gobierno. De igual manera, estos organismos internacionales tienen capacidad de permear en casi todas las instituciones gubernamentales puesto que mantienen una relación directa con el presidente, quien ha dado su aval para que dichos organismos ingresen al país y trabajen con las diferentes Carteras de Estado en la implementación del BDH. Así, en el período indicado, los representantes y técnicos del BID y del Banco Mundial mantenían reuniones de alto nivel, ocasionalmente con el presidente Gutiérrez, y constantemente con las altas autoridades del STFS y del MBS (Ponce 2019, entrevista). Asimismo, la disposición de recursos por parte de los organismos internacionales les otorgaba una posición privilegiada, además de contacto directo con el Ministerio de Finanzas. La transferencia de recursos se hacía notable en la financiación de partes clave para el BDH; un ejemplo es la constitución del SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador), financiado por el BID para poder contar con un centro de

¹³ La Secretaría Técnica del Frente Social, al haber sido una entidad adscrita a la Presidencia de la República, dependía del Presidente y respondía directamente a él.

investigación, recolección y manejo de datos, con el objetivo de refinar el mecanismo de focalización del Bono (Ponce 2019, entrevista).

En cuanto al Ministerio de Bienestar Social, su centralidad se debe a ser la entidad encargada de diseñar el BDH a nivel operativo, poner en práctica la política pública, encargarse de la focalización de beneficiarios y coordinar a los demás Ministerios para llevar a cabo las acciones complementarias necesarias. En este sentido, el rol político y operativo que juega el MBS es importante; además, es el ente encargado de conciliar tanto las ideas programáticas promovidas por los organismos internacionales y la academia, como aquellas del propio gobierno y transmitir las al resto de instituciones gubernamentales involucradas. Esta posición le da ventaja al Ministerio de Bienestar Social, específicamente a sus autoridades y a los técnicos involucrados, que son quienes finalmente realizan el diseño propiamente dicho del BDH, así como su manejo, aunque en constante contacto con la STFS y los representantes de los organismos internacionales.

Los altos niveles de cercanía que presentan estos cuatro actores refuerzan su importancia en cuanto a su capacidad de influir en los demás nodos de la red. Sin embargo, en este caso, los niveles de cercanía de los actores de la academia, así como del Ministerio de Finanzas, resaltan la importancia que tienen estos últimos con respecto al resto de la red. Si bien la STFS, el MBS y los organismos internacionales muestran una capacidad de llegar a varios actores en distintas posiciones, la academia, aunque con capacidad reducida en este sentido, presenta un importante alcance, sobre todo por la relevancia de los actores en los que tiene repercusión. Así, la academia no solo mantiene una relación estratégica con los organismos internacionales, sino que también mantiene acercamientos significativos con actores clave del gobierno. En ciertas ocasiones, los académicos pudieron tener contacto directo con representantes y autoridades de la STFS y del MBS, a fin de mostrar los resultados de sus investigaciones y dar recomendaciones de política pública (Ponce 2019, entrevista). De los nodos de la academia, Juan Ponce además presenta especial relevancia al haber estado conectado directamente con el gobierno, puesto que trabajó en el SIISE cuando se diseñaba el BDH (Ponce 2019, entrevista). De esta manera, se encuentra que los actores de la academia, si bien no son tan centrales, tienen una importante cercanía, en especial con actores clave y centrales, lo que les permite también introducir ideas programáticas por sí mismos, y no solo a través de los organismos internacionales.

Por su parte, el Ministerio de Finanzas también exhibe una centralidad relativamente alta, pero resalta aún más sus niveles de intermediación y cercanía. La importancia de esta Cartera de Estado sin duda viene dada por su labor de control y disposición de los recursos del Estado, por lo que su participación en el diseño del BDH no se centra tanto en difundir ideas programáticas sino en determinar la cantidad de recursos económicos de los que se dispone para su operativización. El Ministerio de Finanzas también gana relevancia al ser la entidad que se relaciona directamente con la red de actores privados, sin los cuales el bono no llegaría a sus beneficiarios. De esta manera, su labor coordinadora del sector privado es esencial, y en este papel también transmite las ideas programáticas que ya se han posicionado más arriba en la red. Al mantener contacto directo con los organismos internacionales, el Ministerio de Finanzas adquiere un lugar privilegiado en comparación con los demás Ministerios, que en el tema del BDH deben subordinarse al MBS, puesto que es la institución pública que participa en negociaciones en cuanto a transferencias de recursos se refiere, además de ser la receptora de dichos recursos.

De acuerdo con Ponce (2019, entrevista), el diseño del BDH en este período obedeció a criterios técnicos, por lo que se confió de manera decisiva en los conocimientos aportados por la academia y los organismos internacionales. Los criterios de estos actores promovieron que el Bono Solidario incorporara condicionalidades y mejorara operativamente debido a la necesidad de que este instrumento pase de ser una ayuda meramente asistencialista a una herramienta que promueva verdadero desarrollo social. Según la concepción de la pobreza que promovían los organismos internacionales durante el período neoliberal, los ciudadanos más pobres debían ser integrados a los mercados y ser provistos de las herramientas necesarias para que puedan dejar de ser pobres. Esta visión se vio plasmada en que la inversión en salud y educación permitiría la acumulación de capital humano, que eventualmente sería la base de ciudadanos empoderados capaces de ser autosuficientes, ser productivos e integrarse en el mercado laboral. Estas ideas fueron aceptadas por el gobierno, desde el más alto nivel, e instauradas hacia abajo en todas las Carteras de Estado involucradas, a la vez que se mezclaban con las ideas ya fijadas en el sector público.

Adicionalmente, para el gobierno el aceptar este tipo de ideas no solo estaba sustentado por el conocimiento experto, sino por la necesidad de implementar programas eficientes y costo-efectivos. Para este punto, los modelos de los PTMC parecían atractivos debido a que se presentaban como iniciativas temporales mientras se lograban los objetivos trazados, aunque

con el tiempo los mismos organismos internacionales seguirían promoviéndolos de manera constante, aun favoreciéndolos sobre otro tipo de programas y políticas.

Es fundamental también notar que a la red no tienen acceso los actores beneficiarios de esta política. Esto refleja el carácter *top-down* predominante que tuvo el diseño del BDH, en el que se favoreció el conocimiento experto para diagnosticar qué es lo que necesita la población más pobre y marginada del país. El hecho de que sea posible diseñar una política dirigida a un grupo específico y numeroso de la población, sin que este participe en el proceso, ciertamente se debe a la poca importancia que se da en los altos espacios de decisión a las perspectivas que provengan de abajo, así como a que esta población se encuentra normalmente dispersa y desorganizada, por lo que su poder de presión es muy bajo en términos de participación en el diseño de política. En este sentido, la red se ha conformado sin que ningún representante de la sociedad civil se incluya en ella.

De esta manera, el panorama general del contexto de la red de política incluye cuatro tipos de actores agrupados en tres categorías de acuerdo con el rol que cumplen dentro de la red con respecto a las ideas programáticas que circulan en ella. Tanto actores académicos como organismos internacionales tienen objetivos propios que, no obstante, en este caso se complementan y les permiten ganar fuerza en cuanto a la manera en que influyen en la red. Por un lado, a los académicos les interesa contar con recursos para investigar, y que dichas investigaciones se publiquen y generen repercusión. Por otro lado, los organismos internacionales necesitan incorporar el conocimiento experto de los mejores investigadores, a fin de construir argumentos que les permita asesorar a los gobiernos de la mejor manera. Esta complementariedad entre estos dos tipos de actores les faculta para ganar posiciones importantes dentro de la red; si bien no siempre de manera formal, pero su influencia es innegable.

Por su parte, todos los actores gubernamentales tienen sus propias misiones y atribuciones; sin embargo, responden a un orden jerárquico, lo que da gran importancia al STFS por su cercanía al presidente de la República. Los demás Ministerios involucrados deberían tener una misma jerarquía formal, pero el hecho de que el MBS sea el principal encargado de diseñar el instrumento e implementar la entrega del BDH (Ponce 2019, entrevista), le otorga un estatus elevado, no solo porque define las responsabilidades de los demás ministerios, sino que, por sus propias responsabilidades, tiene contacto directo con organismos internacionales y

académicos. De este modo, la STFS y el MBS reciben de manera directa las ideas programáticas y son los encargados de conciliarlas con las ideas programáticas del sector público en cuanto a política social. Este puede ser un trabajo intrincado, puesto que las ideas programáticas de la categoría 1 se presentan como técnicas, mientras que las de la categoría 3 son de tipo más político. Así, si bien las ideas programáticas de la categoría 1 serían la base del diseño del BDH, las de la categoría 3 las supeditan a fin de crear una herramienta que se adapte al entorno nacional y a los objetivos propios del gobierno. En cuanto a los actores privados, estos presentan importancia operativa, sin que sea su interés influir en el diseño del instrumento, más que limitadamente en los aspectos que conciernen a la entrega del beneficio económico. Sin embargo, al contar tanto con BANRED, la Red de Bancos Privados y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, se tiene a la mano un gran número de entidades privadas, por lo que se asegura su distribución a nivel nacional y la capacidad de llegar a los beneficiarios que realmente lo necesitan. Este punto podría conferirles cierto poder de imponer sus condiciones, pero su comportamiento en la red indica que se han limitado a seguir las directrices para la implementación del DBH.

Por último, es posible reconocer que, en general, los recursos que se transmiten a través de la red son en su mayoría conocimientos técnicos y académicos, objetivos y directrices políticas. Esta es la razón por la que los actores que aportan con los conocimientos necesarios adquieren gran capacidad de influencia dentro de la red. Además, la jerarquización que sufre la red en los actores gubernamentales igualmente provoca que haya actores del gobierno que logren mayor relevancia que otros en cuanto a su capacidad de influencia. De este modo, el Presidente Lucio Gutiérrez, a pesar de su baja centralidad, no deja de ser un actor altamente relevante, ya que de sus disposiciones depende la STFS, el nodo más central de la red. En cuanto a los recursos económicos, si bien su transmisión no está presente en la mayoría de los actores de la red, no deja de dar relevancia a los actores que se involucran con estos recursos. Es así como los organismos internacionales apalancan su capacidad de transmitir sus ideas programáticas, y cómo el Ministerio de Finanzas también gana repercusión, gracias a su capacidad de limitar el comportamiento de los demás actores del gobierno.

1.10. Conclusión

Este capítulo tuvo por finalidad establecer el contexto de la red de política en la que se enmarcó el diseño del Bono de Desarrollo Humano. Este contexto se sitúa en el período 2003-2006, en el que, durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, oficialmente el Bono Solidario se

transformó en el Bono de Desarrollo Humano. El establecimiento del BDH lo convirtió además en una transferencia monetaria condicionada, y estableció parámetros técnicos más efectivos para atender a los sectores de la población que más lo necesitaban. Además de ser un instrumento para compensar a las clases más empobrecidas y marginadas de la sociedad ecuatoriana, se lo concibió como una herramienta que permitiera generar capital humano, con el fin de potenciar las capacidades de las familias receptoras al promover el acceso a salud y educación de niños, niñas y adolescentes de estas familias. Este proceso tuvo gran influencia de las experiencias regionales que habían empezado a ponerse en marcha, especialmente los casos de Brasil y México, y cuyo conocimiento fue canalizado en gran medida gracias al decisivo apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID.

En este contexto, la red que se formó alrededor del Bono de Desarrollo Humano estuvo conformada por una gran cantidad de instituciones gubernamentales que se organizan de manera jerárquica y cuya idea programática central es la de generar un impacto en la reducción de la pobreza, utilizando programas costo-efectivos y que den resultados visibles. Si bien el BDH no se diseña mediante un relacionamiento directo entre el presidente Lucio Gutiérrez y los entes gubernamentales involucrados, la visión presidencial de la política social se cristaliza en la Secretaría Técnica del Frente Social, actor que se erige como el más central de la red, lo que le confiere un alto nivel de agencia formal y real. Del mismo modo, el Ministerio de Bienestar Social también concentra gran nivel de agencia, por su grado de relacionamiento y sus responsabilidades de diseñar y ejecutar el BDH. En general, dentro de los actores gubernamentales, estas dos instancias son las que concentran la mayor capacidad de decisión, aunque tanto el Ministerio de Finanzas, por el manejo de recursos, y el SIISE, por la provisión de los datos, pueden condicionar hasta cierto punto la agencia de estos dos grandes nodos.

Por otra parte, están los organismos internacionales que en esta red adquirieron gran relevancia en cuanto a la transmisión de ideas programáticas, y por lo tanto un nivel de agencia elevado. Esto se debió a la promoción y manejo de conocimiento experto, provisto en gran medida por investigadores y académicos de alto nivel. De esta manera, el sector académico también adquiere un nivel de agencia considerable, aunque de naturaleza diferente, puesto que por sí solo no podría ejercerlo y necesita establecer una especie de alianza con los organismos internacionales para poder difundir sus ideas. De todas maneras, se nota la importancia de los expertos en la generación de las ideas programáticas, puesto que sus

estudios basados en evidencia, acompañados de su prestigio, apalancan que se acepte las ideas que promueven con poca resistencia. Este conocimiento experto además es transmitido gracias al poder de influencia de dichos organismos internacionales, el cual a su vez se apalanca en la necesidad de un Estado con recursos muy limitados, como era el Ecuador en el período detallado, de contar con asistencia financiera y técnica para poner en marcha este tipo de herramientas. De esta manera, se evidencia que elementos como el conocimiento experto, el prestigio internacional, y la capacidad de brindar asistencia y recursos fueron características esenciales para posicionar ideas programáticas en el diseño de este instrumento de política pública.

Por lo tanto, la red del contexto del Bono de Desarrollo Humano se configura a partir de estos dos grupos de actores y un tercer grupo, el de los actores privados, que mantienen una importancia al nivel operativo, pero no tanta en el campo de la promoción de ideas. En este sentido, no se percibe demasiada confrontación de intereses, ya que el conocimiento experto acerca de los PTMC promovido por académicos y organismos internacionales tiende a calzar con los intereses y objetivos del gobierno. De este modo, se observa apertura para incorporar las ideas programáticas de los organismos internacionales y la academia, especialmente porque permiten diseñar el BDH de manera técnica, en armonía con la tendencia regional, pero sin comprometer las ideas programáticas que promueve el gobierno desde arriba. Por consiguiente, es también una red abierta a ideas programáticas innovadoras siempre que vengan desde arriba y no entren en conflicto con las del gobierno.

Capítulo 3

El Bono de Desarrollo Humano en el marco de una política social integral

1.11. La nueva política social en el Ecuador del Socialismo del Siglo XXI

En 2007, cuando llega a la presidencia Rafael Correa, su gobierno comienza una serie de transformaciones estructurales en el país. El primer paso fue la redacción y aprobación por voto popular de una nueva Constitución en 2008, “que introdujo derechos económicos y sociales universales que marcan fuertemente la política social en los años posteriores y (...) consolida la protección social considerando que se diseñan e implementan nuevos programas complementarios” (Enríquez-Bermeo 2013, 37). El gobierno de Correa, autodenominado “Socialista del Siglo XXI” se une al giro a la izquierda que se venía presentando en varios países de América Latina, y que se oponían a las políticas neoliberales y al Consenso de Washington. De esta manera, las políticas en el país adoptan una lógica progresista y se encaminan a la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad estructural, la transformación de la matriz productiva, y la consolidación en el poder basado en el apoyo popular plasmado en las urnas. Por otra parte, no es un detalle menor el hecho de que este período de gobierno coincidió con el boom de las *commodities*, lo que provocó un crecimiento histórico en los precios del petróleo, hecho que permitió al gobierno central contar con una gran cantidad de recursos que apalancarían sus políticas y programas. Larrea (2018) destaca que este gobierno tomó la idea del “buen vivir” como un eje central desde la creación de su plan de gobierno, y posteriormente la plasmó en la Constitución. La importancia que se dio al concepto del buen vivir en este período, resultó en que toda la transformación del Estado se entendió desde la necesidad de promover una forma de desarrollo que se aleje de su concepción occidental lineal y que apunte hacia el bienestar del ser humano, en armonía con su comunidad y con la naturaleza (Larrea 2018), para lo cual era necesario crear las instituciones que impulsen este desarrollo alternativo y que la política pública también se guíe por este principio. Este marco institucional encaminado por la idea del buen vivir estuvo presente durante todo el proceso constituyente, aunque mal equiparado con el concepto originario del *Sumak Kawsay* (Larrea 2008), en donde se lo estableció como pilar de la razón de ser del Estado ecuatoriano. Gracias a este estatus que ganó en la Constitución, el buen vivir pronto sería incluido en los demás documentos clave del gobierno y debía establecerse transversalmente en la política pública.

Una vez que se aprobó la Constitución de 2008, el gobierno tuvo el marco legal para aplicar una serie de transformaciones profundas, tanto en la institucionalidad del Estado, como en la manera en que se aplicaban las políticas. Entre las principales innovaciones estuvo la creación en 2007 del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), que coordinaba a todas las Carteras de Estado del sector social¹⁴ y que en 2008 adquirió todas las funciones de la STFS. Asimismo, el Ministerio de Bienestar Social se convirtió en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Estas transformaciones no solo eran de forma, en el trasfondo se buscaba que el Estado cumpla una función completamente diferente a la que se le había instituido bajo la lógica neoliberal; con estas reformas se pretendía fortalecer al Estado de manera que sea capaz de intervenir y atender a toda la población para promover el desarrollo; de manera que se otorgó un carácter prioritario a la política social. Bajo esta nueva lógica, se entendía que las políticas públicas debían ser herramientas que promuevan y generen desarrollo, por lo que se buscó que tanto la política económica como la política social vayan de la mano para conseguir este objetivo. Esta visión se plasmó en los Planes Nacionales de Desarrollo de 2007, 2009 y 2013, en los que se plantea orientaciones y lineamientos para todo el sector público, además de trazar una serie de objetivos que buscaban el desarrollo integral de toda la población.

La Constitución y los Planes Nacionales de Desarrollo se convirtieron en el marco legal y los instrumentos que apalancaron la transformación hacia un Estado fuerte y que con robusta presencia territorial. Según el artículo 280 de la Constitución,

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.¹⁵

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2007-2010, se plantea que la política social esté ligada a la política económica, con la salud y la educación como ejes, y que promueva el desarrollo de la población a través de propiciar inserción económica y la generación de oportunidades para todos, de forma que el objetivo sea lograr una vida digna, tanto individual

¹⁴ Sector social: Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de Educación, Ministerio del Deporte y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

¹⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 280.

como colectivamente, y una distribución de la riqueza más justa y equitativa. En este contexto, estos documentos se convirtieron en la base de la política social de este gobierno, la cual debía ser implementada por el MCDS y sus ministerios subordinados, con el fin de que el Estado trabaje para garantizar toda la serie de derechos plasmados en la Carta Magna, que tienen que ver con el bienestar, la igualdad, la inclusión, el acceso a servicios, el desarrollo de las potencialidades, entre otros. A partir de los Planes de Desarrollo de 2009 y 2013,¹⁶ se incorpora la visión de que el Estado debe encaminarse hacia la consecución del Buen Vivir, para lo que se hace énfasis en que las políticas no solo deben aplicarse de manera coordinada, sino también tomando en cuenta aspectos de equidad de género, generacional, intercultural y territorial como ejes transversales.

La política social se volvió central para el gobierno, que la concibió como un campo de intervención integral del Estado con un enfoque de derechos, en lugar de un conjunto de acciones puntuales y clientelares, en la que la ciudadanía se convierte en titular de derechos como la educación, la salud, el acceso a vivienda, a agua potable, entre otras, y el Estado en el garante de los mismos, sin dejar de lado la corresponsabilidad (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2017). De esta manera, la política social empezó a ser implementada por un amplio grupo de instituciones gubernamentales, que debían seguir los lineamientos plasmados en documentos como las agendas de desarrollo social, en las que se cristalizaron al menos cuatro ejes estratégicos: (1) el enfoque de derechos y bienestar como marco conceptual de la política, (2) el enlace entre la política económica y la social, (3) la cobertura y presencia territorial y (4) la interseccionalidad (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2017). Es importante notar que, durante este período, se puso énfasis en atacar la pobreza no solo en su dimensión de ingresos y consumo, sino también a la pobreza por la dimensión de acceso a servicios básicos. En este sentido, el Bono de Desarrollo Humano se mantuvo, junto con otras transferencias y subsidios, como una de las principales herramientas de esta política, a las que se intentó incluir en un sistema integral de fomento al desarrollo, dentro de programas como el fomento a la Economía Popular y Solidaria o la implementación del Crédito de Desarrollo Humano (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2017).

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que esta nueva forma de entender al Estado y su función en la implementación de la política social estuvo estrechamente ligada a un

¹⁶ Tanto el Plan Nacional de Desarrollo de 2009 como el de 2013 se denominaron Plan Nacional para el Buen Vivir.

aumento sin precedentes en el gasto público, apalancado por el ingreso histórico de recursos por la explotación de hidrocarburos. Si bien el Estado se posicionó en la economía y mejoró sustancialmente sus ingresos gracias a una mejor recaudación de impuestos, las rentas petroleras entre 2007 y 2013 equivalen al 24% de todos los ingresos por exportación de este rubro del Ecuador entre 1972 y 2016 (Acosta y Cajas 2018). La centralidad que tuvo la política social como eje de la promoción del desarrollo a partir del gobierno de Correa se ve reflejada en la manera en que fueron usados estos ingresos históricos. De esta manera en el período comprendido entre 2007 y 2017, el gasto social “fue de más de 307,7 mil millones de dólares (...). Este monto es también mucho mayor al gasto del sector público entre 2000-2006, el cual fue de casi 48 mil millones” (Acosta y Cajas 2018, 60). Si bien la mayor parte del gasto público se destinó al pago de sueldos (27%), el segundo rubro para el que se destinó más recursos fue el de otros gastos corrientes, en el que se encuentran los subsidios y transferencias, incluido el Bono de Desarrollo Humano (Acosta y Cajas 2018). Así, la política social en este gobierno se centró en la lucha contra la pobreza y la desigualdad estructural, a la que se le intentó dar un enfoque integral y diferenciarse de la lógica de las políticas neoliberales. Este gobierno concibió al Estado como el eje y el principal actor promotor del desarrollo social, lo que se evidenció con la gran cantidad de instituciones creadas o modificadas y la cantidad de programas que se implementaron a fin de caminar hacia los objetivos erigidos en la Constitución y en los Planes Nacionales de Desarrollo. La importancia de esta política también se refleja en la decisión ejecutiva de destinar gran cantidad de recursos para el efecto, aunque esto no garantice de manera absoluta su éxito.

1.12. Los nuevos actores de la política social

A partir de 2007, y para impulsar todos los cambios necesarios en la política social, se vivió una reconfiguración de los actores clave de esta política. En el marco general, el gobierno activó un proceso de transformación del sector ejecutivo, en el que se crearon Ministerios Coordinadores, los cuales pasarían a ser los encargados de gestionar las políticas públicas según su área, y organizar y coordinar a los Ministerios englobados en dichas áreas. Para el caso de la política social, se creó el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), entidad que sería la encargada de coordinar a todos los Ministerios del Sector Social y que tomaría y ampliaría las funciones anteriormente encargadas a la Secretaría Técnica del Frente Social. De esta forma, se otorgó de manera palpable una nueva categoría a la política social, además de ser un intento de institucionalizarla y permitir que se aplique con mayor autonomía, al separarla operativamente de la Presidencia de la República. Por otro lado, el

Ministerio de Bienestar Social pasó a llamarse Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Este cambio no solo fue de forma; la idea fue mejorar la institucionalidad del Ministerio y cambiar su enfoque de acción, para dejar de prestar programas asistenciales aislados y emprender una política de verdadero desarrollo e inclusión, mediante la aplicación coordinada de prestaciones, servicios y oportunidades que busquen atender a las personas en condición de pobreza y a los grupos de atención prioritaria (MIES 2013).

A partir de 2007, la capacidad de planificación del Estado ecuatoriano alcanzó una importancia inédita. La Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), se convirtió en una de las instituciones más importantes y centrales del Estado (Larrea 2018). Esta Secretaría empezó a trabajar con todas las demás instancias del Estado, asegurando así que se lleve a cabo una minuciosa planificación para la implementación de todas las políticas públicas, y que además esta planificación, y su ejecución, se ajusten a la Constitución y al Plan Nacional de Desarrollo. En este contexto, SENPLADES también empezaría a tener un papel protagónico en la política social, puesto que debía trabajar de cerca con el MCDS y las demás Carteras de Estado del Sector Social para asegurar que la planificación de todos los programas y actividades de la política social sigan los lineamientos establecidos por el ejecutivo y se encaminen a cumplir los objetivos del PND. Tanto SENPLADES como el MCDS y el MIES debieron encargarse de que las políticas sociales también se incluyan en las actividades de los Ministerios e instancias públicas de los demás sectores, de manera que todo el sector público sea el encargado del fomento del desarrollo inclusivo.

1.12.1. Ruptura con los organismos internacionales

Una de las principales características del gobierno de Rafael Correa fue su constante crítica a las reformas neoliberales del Estado, la que se acompañó de un discurso reivindicativo, nacionalista y en el que atacaba a las élites tradicionales que habían manejado históricamente al país. Ya desde la campaña electoral, y una vez en el poder, el movimiento político de Correa, Alianza País, recogió y se apropió de una serie de demandas populares que se habían generado a partir del descontento originado por los gobiernos anteriores, de manera que se tomó a los partidos políticos tradicionales, los grupos empresariales poderosos y los organismos internacionales como los enemigos del pueblo ecuatoriano (Stoessel 2015). Este estilo de gobierno, apalancado en el fuerte apoyo popular que tuvo durante sus primeros años, permitió a Correa enfrentarse a estos grupos poderosos y aplicar políticas aun cuando estas no contaban con el apoyo o aprobación de dichos grupos. En este sentido, los organismos

internacionales, que desde antes ya gozaban de mala reputación, vieron una ruptura con el gobierno y su influencia en los asuntos nacionales disminuida.

En este contexto, nada más haber empezado el gobierno de Alianza País, Correa tomó la decisión de romper relaciones con dos de los organismos internacionales más influyentes a nivel mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El recién posesionado mandatario continuó con su intento de implementar una política nacionalista y soberana, que supere el neoliberalismo y recupere la centralidad del Estado, por lo que tuvo que alejarse de estos organismos que promovían justo lo contrario: un estado reducido, que intervenga poco y que garantice un gasto público prudente (Acosta 2014). En virtud de lo anterior, la ruptura de relaciones se dio en un contexto en el que se denunció que los condicionamientos de estos organismos no solo buscaban influir en las políticas públicas del país, sino que se hacían de manera chantajista. Por este motivo, en abril de 2007, el gobierno expulsó del país a Eduardo Somensatto, quien en ese momento se desempeñaba como representante del Banco Mundial en Ecuador, y terminó la relación con el FMI (La Nación 2007), lo que derivó que en estos organismos dejaran de ser fuente de financiamiento del Estado Ecuatoriano. Así, con los organismos expulsados, y disminuida en cierta manera la dependencia suscitada por los recursos que entregaban se buscaba reducir de manera significativa el peso de dichos organismos en el contexto nacional.

Sin embargo, al igual que muchos otros aspectos de la política del gobierno de Alianza País, este también estuvo influido por el nivel de ingresos del gobierno y los precios internacionales del petróleo. Durante los primeros años de gobierno, la disponibilidad de recursos por el alto precio del petróleo, así como el financiamiento desde nuevas fuentes crediticias, permitió al gobierno mantener su política de hostilidad frente al FMI y al Banco Mundial. Pero a partir de 2014, con la caída de los precios del petróleo, la consiguiente ralentización de la economía y otros factores adversos como el terremoto de 2016, el Ecuador se vería obligado a regresar la mirada nuevamente a estos organismos. Si bien el Banco Mundial en realidad nunca se retiró por completo del país, entre 2007 y 2014 solo otorgó créditos a los municipios de Quito y Manta; a partir de este año, se volvió a abrir una línea de crédito para el Ecuador por alrededor de mil millones de dólares (Acosta 2014). Como era de esperar, esta apertura del Banco Mundial no se dio de forma gratuita. De acuerdo con Acosta (2014), si bien el regreso del BM puede deberse en parte a la disponibilidad de fondos internacionales y ciertos cambios de postura en cuanto a su promoción de políticas neoliberales, en mayor medida se debe a las

señales que daba el gobierno ecuatoriano en favor de ajustarse a los requerimientos del capital transnacional: la explotación del bloque ITT en el Yasuní y la ampliación de la frontera petrolera, el impulso a la mega minería, la apertura a las semillas transgénicas, las considerables inversiones en proyectos de infraestructura y la apertura para negociar tratados de libre comercio.

Por otra parte, la relación con el Banco Interamericano de Desarrollo no se vio deteriorada del mismo modo. De hecho, este organismo no fue atacado de la misma manera que el FMI o el Banco Mundial; por el contrario, la relación con el BID se mantuvo armoniosa por lo general. Prueba de esto fue la condecoración entregada por el Presidente Correa a Luis Alberto Moreno, presidente del BID, en 2016, en un acto en que se resaltó la labor de este organismo internacional en favor del desarrollo de América Latina, así como Moreno alabó la gestión de Correa y la buena relación que se mantuvo durante su gobierno (El Telégrafo 2016). De esta manera, es posible notar que, el gobierno de Correa no necesariamente estuvo en contra de todos los organismos internacionales que tradicionalmente han influido en el país, sino con aquellos que más estuvieron identificados con las reformas neoliberales, pero que además perseguían imponer condiciones antagónicas al tipo de políticas que pretendía implementar Alianza País, al menos en sus primeros años. Por otro lado, también es claro que la necesidad de financiamiento se mantuvo presente durante este gobierno, en especial por el tipo de políticas sociales emprendidas, que demandaban una gran cantidad de recursos, lo que a larga impidió que dicho gobierno se mantenga totalmente hostil hacia este tipo de organismos.

1.13. El Bono de Desarrollo Humano en el nuevo contexto: nuevas ideas programáticas

Como se ha podido apreciar, a partir de 2007 el gobierno ecuatoriano introdujo una serie de nuevas ideas programáticas que influenciarían de manera clara la política social. Mientras en el período anterior, 2003 – 2006, la política social buscaba básicamente atender de manera asistencial a la población marginada y empobrecida por las reformas neoliberales y brindar herramientas para que esta población pueda salir de su situación de pobreza por sí misma, a partir de 2007 la política social intenta abordar la pobreza como un problema estructural, por el cual es necesario un trabajo integral que combine varios programas. De esta manera, el Bono de Desarrollo Humano pasaría de ser tomado como un programa independiente a ser una herramienta de política que debía complementarse con otras a fin de cumplir los nuevos objetivos de dicha política. Así, la base de estos nuevos objetivos fue la inclusión económica,

de manera que el sector social debía implementar acciones que, además de otorgar una transferencia monetaria condicionada, también busquen garantizar acceso a servicios públicos, empleo digno, crédito y en general garantizar que el Estado promueva desarrollo económico y social (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social 2017).

A partir de 2007, el Bono de Desarrollo Humano como instrumento vería tres transformaciones primordiales: al aumento en la cantidad de dinero transferido a cada beneficiario, el mejoramiento de la verificación de las condicionalidades y la focalización. En primer lugar, a partir de 2007, se sucedieron varios aumentos en el monto entregado, el cual subió a USD \$30, luego a \$35 y finalmente a \$50 durante el gobierno de Rafael Correa; usualmente estos cambios estuvieron ligados a promesas electorales. Por un lado, Ponce (2019, entrevista) sugiere que estos aumentos fueron decisiones meramente electorales, propias de un gobierno populista, por lo que el aumento estuvo motivado simplemente por lograr un aumento de popularidad en el gobierno más que por seguir lineamientos claros de política. Sin embargo, Cely (2019, entrevista) afirma que, si bien los aumentos en el valor del BDH se hicieron mediante valoraciones de conveniencia política, también se tomaron en cuenta, por un lado, lineamientos de la política social como promover la inclusión económica y ofrecer un piso de protección adecuado a los sectores más vulnerables, y, por otro lado, las reformas en el BDH siempre tuvieron en cuenta factores presupuestarios y de uso eficiente de los recursos públicos.

Aunque ciertamente el factor electoral y la necesidad de continuar el beneficio del BDH para mantener niveles de popularidad entre los quintiles más bajos de la población jugaron un rol determinante, por lo general el manejo del Bono se ha conducido de manera técnica (Cely 2019; Oleas 2018; Carrera 2019; Velarde 2019, entrevistas), lo cual se ha evidenciado en los demás aspectos relacionados con su diseño, implementación y en los otros dos cambios señalados. En este sentido, uno de los mayores avances que tuvo el Bono de Desarrollo Humano desde 2007 fue el mejoramiento de la capacidad del MIES para realizar la verificación del cumplimiento de condicionalidades por parte de los receptores. De acuerdo con Carrera (2019, entrevista), el MIES, principalmente en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación, ha realizado un trabajo significativo con el fin de implementar progresivamente un acompañamiento a los beneficiarios del BDH, mediante el cual también se puede verificar el cumplimiento de las condicionalidades. De esta manera, paulatinamente se ha procurado asegurar que el BDH cumpla su cometido de generar capital

social y brindar a la población más pobre oportunidades para que se empoderen de su propio desarrollo.

Sin embargo, la focalización es el aspecto del Bono que más transformaciones ha visto.

Operativamente, el BDH ha mantenido su formato desde el principio; es decir, se entrega una cantidad de dinero en efectivo a los beneficiarios mediante una red bancaria privada, pero con el paso del tiempo, los mecanismos de focalización de los beneficiarios se han ido afinando, y se le ha prestado especial interés a fin de que los recursos se inviertan de la manera más eficiente y lleguen a quien en verdad lo necesita (Oleas 2018; Cely 2019, entrevistas). Para esto, en 2009 el presidente Correa creó el Registro Social, mediante Decreto Nro. 1877, y dispuso que todas las instituciones públicas que implementan programas sociales y utilizan el SELBEN para la identificación de beneficiarios, debían adecuar su funcionamiento a dicho Registro, el cual estaría a cargo del MCDS. De acuerdo con este decreto, el Registro Social debía recoger toda la “información social, económica y demográfica individualizada a nivel de familias ecuatorianas, con el propósito de que puedan acceder a los programas sociales y subsidios estatales.” La creación de este registro social y sus constantes actualizaciones le han permitido al Estado contar con una herramienta técnica y confiable, al ser realizada con una metodología cuidadosamente construida, que permite conocer exactamente donde se encuentra la población considerada pobre y extremadamente pobre, y así poder atenderla de mejor manera (Garcés 2019, entrevista). Así, el MIES recibe una base de datos de personas que cumplen con los requisitos para recibir el Bono, y puede planificar de mejor manera su implementación. Se intenta evitar problemas pasados, tales como que gente que no es pobre reciba este beneficio, o que gente que sí lo necesite no acceda a él, con lo cual los recursos se utilizan eficientemente.

Sin embargo, en general el Bono de Desarrollo Humano, como herramienta de política, no sufrió cambios realmente sustantivos. Los tres cambios señalados no afectaron estructuralmente el diseño, la aplicación ni los condicionamientos del BDH, aspectos que se mantuvieron sin alteración a pesar de los discursos políticos que se generaron alrededor de este instrumento (Oleas 2018; Cely 2019, entrevistas). De acuerdo con Oleas (2018, entrevista), esto se debe a que se trata de un instrumento relativamente simple, fácil de aplicar, costo-efectivo y que genera resultados positivos a corto y largo plazo, no solo en cuanto a que cumple con los objetivos para los que se implementa, sino que genera un impacto paliativo en una gran cantidad de personas, lo que reduce el descontento social. Es

decir, desde el punto de vista del gobierno, el BDH es una herramienta no muy costosa, comparada con el costo potencial de implementar otro tipo de programas, que produce réditos políticos importantes. De esta manera, mientras las transformaciones se limiten a mejorar la focalización y el cumplimiento de condicionalidades, y permitan un manejo presupuestario eficiente, no existe realmente un incentivo para llevar a cabo cambios en su estructura.

Esto no quiere decir necesariamente que durante este período se haya tratado siempre al Bono de Desarrollo Humano como un instrumento indiscutible de la política social. Ponce (2019, entrevista) afirma que el gobierno de Correa, apoyado por algunos de sus altos colaboradores, veía a este Bono como un elemento demasiado neoliberal, por lo que en varios momentos se plantearon su eliminación o transformación, a fin de no mantener un programa que aparentemente no se alineaba a la línea ideológica que guiaba a este gobierno. Esto dio pie para que se hicieran intentos de reformar al BDH, de manera que se ajuste al discurso de izquierda que se mantuvo a partir de 2007, dado que su eliminación no habría sido posible por los efectos políticos que hubiese causado. Por lo tanto, se intentaron varias iniciativas que ajusten el BDH a las políticas del Socialismo del Siglo XXI, aunque en general no se trataron de intentos de reforma del Bono sino de vincularlo a nuevos programas, como nuevas transferencias monetarias, o la creación del Crédito de Desarrollo Humano (Ponce 2019; Cely 2019; Carrera 2019; Velarde 2019). A la larga, más que transformar el BDH, lo que se hizo fue adaptarlo al discurso izquierdista que manejó el gobierno desde 2007.

Por otra parte, si bien se podría pensar que la participación de actores externos al gobierno, organismos multilaterales y academia, se pudo haber visto afectada por las políticas implementadas por el gobierno de Alianza País; esta en realidad se mantuvo de manera activa. La academia participó activamente en cuanto a la evaluación del impacto, al punto que el BDH se convirtió en el programa del gobierno más estudiado (Cely 2019, entrevista). De esta manera, el MIES ha podido contar durante este periodo con una gran fuente de información que confirma los impactos positivos que ha logrado este PTMC, sobre todo en cuanto a efectos en aumento de escolaridad, reducción de trabajo infantil, aumento de atenciones médicas a niños de familias pobres e incluso en movilidad social y reducción de la pobreza, lo que además se complementa con los estudios y evaluaciones permanentes que lleva a cabo este Ministerio (Carrera 2019; Velarde 2019, entrevistas). Asimismo, ha habido apertura por parte del MIES principalmente, tanto para brindar las facilidades e información necesaria para la realización de los estudios académicos independientes, así como para la recepción de

dichos estudios y su incorporación como evidencia que apalanque sus decisiones en política (Cely 2019; Carrera 2019; Velarde 2019, entrevistas). Si bien los estudios académicos ejecutados durante esta etapa provinieron de varias instituciones nacionales y extranjeras, destacan las investigaciones de Juan Ponce, Rob Vos, Norbert Schady, Christina Paxson, y María Caridad Araujo (Carrera 2019, entrevista) como las más relevantes, tanto por su repercusión como por la relación de estos investigadores con entidades internacionales.

En cuanto a la participación de los organismos internacionales en el proceso de cambio del Bono de Desarrollo Humano, esta se vio afectada en ciertos aspectos, pero continuó presente, a pesar del discurso nacionalista del gobierno. Los estudios de impacto siguieron siendo financiados y publicados por el Banco Mundial y el BID, y las cooperaciones técnicas se mantuvieron entre estos organismos y las instituciones del Estado; sin embargo, no se requirió ayuda financiera en este período y la intervención de las instituciones internacionales se limitó a la evaluación, por lo que ya no participaron en el diseño, al menos de manera directa (Cely 2019, entrevista). Si bien las directrices generales de política principalmente provenían desde la Presidencia de la República, el diseño de las políticas sociales estuvo a cargo del Consejo de Desarrollo Social,¹⁷ con el MCDS a la cabeza, por lo que las principales directrices para el diseño del BDH vinieron del conocimiento técnico y político del propio gobierno, aunque en general los estudios académicos, ya sean auspiciados por organismos multilaterales o independientes, se tomaban en cuenta para las decisiones políticas (Cely 2019; Velarde 2019, entrevistas). De esta manera, se nota que, en comparación con el período anterior, la influencia de organismos internacionales se redujo en cuanto a su capacidad de posicionar ideas programáticas de manera directa, aunque lo siguieron haciendo de forma indirecta a través de sus publicaciones y su relación con académicos de alto nivel.

1.14. Las nuevas herramientas complementarias al BDH

Como se ha visto, las transformaciones en las políticas sociales surgidas desde 2007 promovieron cambios en el sector público que tenían por objetivo construir una sociedad más justa, equitativa y con menores niveles de pobreza. La universalidad de la cobertura de la asistencia a la población y su alcance a nivel nacional, especialmente para los segmentos más

¹⁷ El Consejo de Desarrollo Social fue un consejo constituido mediante Decreto Ejecutivo N. 726, en el que participaban 16 instituciones relacionadas con el sector social, coordinadas por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, en el que se debían articular y aprobar todas las políticas de desarrollo social antes de aplicarse en el país.

pobres y marginados, fue uno de los principios que primaron para impulsar reformas en los programas y herramientas (Carrera 2019, entrevista). En este sentido, las autoridades no solo se preocuparon por mejorar la focalización y verificación de cumplimiento de condicionalidades del Bono de Desarrollo Humano, sino que generaron nuevas herramientas para mejorar la asistencia a la población, pero que guardan estrecha conexión con el BDH. De esta manera, el MIES instituyó nuevos bonos dirigidos a poblaciones específicas que requieren mayor atención, como los adultos mayores o las personas con discapacidad en situación de pobreza, por lo que presentan doble vulnerabilidad. Además, como una de las maneras de promover el desarrollo productivo y el empoderamiento de los receptores del bono, se concibió el Crédito de Desarrollo Humano como una herramienta que intentaría utilizar los recursos del BDH y enfocarlos hacia actividades generadoras de auto empleo. Todas estas herramientas se configuraron dentro de los servicios entregados por el MIES bajo la categoría de Bonos y pensiones asistenciales, y serían los instrumentos mediante los cuales se aplicaría la política social integral.

Bono Joaquín Gallegos Lara

El Bono Joaquín Gallegos Lara comenzó a operar en 2010 con la finalidad de mejorar el nivel de vida de personas con un nivel de discapacidad severa y profunda, mediante la transferencia mensual de USD \$240. Lo novedoso de este programa es que el monto se entrega a la persona que está a cargo del cuidado del individuo con discapacidad, a fin de que pueda dedicar la mayor parte de su tiempo al cuidado, pues se entiende que el grado de discapacidad impide que esta persona realice actividades cotidianas por sí misma. A cambio se exige que se cumpla con dos condicionalidades: que el bono se utilice principalmente para gastos de alimentación, vestimenta, movilización e insumos básicos y que la persona que recibe el dinero asista a cursos de capacitación dictados generalmente por técnicos del MIES (SICES 2019).

Pensión asistencial para personas con discapacidad – PPD

Esta es una transferencia monetaria no condicionada que empezó a ser entregada en 2012. Consiste en la entrega de USD \$50 mensuales que se otorgan a personas con discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos: ser menor de 65 años, contar con el carnet del CONADIS, una certificación del MSP de tener una discapacidad mayor al 40%, figurar en la base de datos del Registro Social dentro del grupo en situación de vulnerabilidad, no tener ningún tipo de afiliación a la seguridad social y no recibir el Bono Joaquín Gallegos Lara. El

objetivo de este bono es garantizar la cobertura de un nivel mínimo de consumo para la población objetivo y satisfacer sus necesidades básicas (SICES 2019).

Pensión asistencial para adultos mayores – PAM

Esta herramienta, que fue creada en 2012, también se trata de una transferencia no condicionada que entrega mensualmente USD \$50 a adultos mayores de 65 años. Además del requisito de la edad, los requerimientos para acceder a esta pensión asistencial son parecidos a los de la PPD. Es necesario constar en el Registro Social dentro de grupo de vulnerabilidad, no estar afiliado a ninguno de los sistemas de seguridad social, y no recibir el Bono Joaquín Gallegos Lara. Asimismo, este instrumento pretende cubrir un nivel mínimo de consumo, alimentación y movilización para los adultos mayores en situación de pobreza (SICES 2019).

Crédito de Desarrollo Humano - CDH

El Crédito de Desarrollo Humano es una herramienta que fue creada en 2007 como una manera de orientar el Bono de Desarrollo Humano hacia el fomento productivo, y de esta manera lograr que el principal PTMC del Ecuador se transforme en un instrumento más efectivo de promoción del desarrollo. El CDH es una línea de crédito no reembolsable, exclusiva para beneficiarios del BDH, y de las demás pensiones asistenciales, que se fundamenta en el adelanto de varias transferencias, a fin de que el beneficiario reciba un monto considerable con el que poder iniciar una actividad productiva que le permita auto-emplearse, y así salir de su situación de pobreza y dejar de depender de la asistencia del gobierno. Este programa se justificó en el hecho de que el sector de la población que depende de los bonos gubernamentales es por lo general el mismo sector que se encuentra excluido del sistema financiero, por lo que carecen de oportunidades para generar emprendimientos y perpetúan la pobreza estructural. De esta manera, este crédito se entrega en varias modalidades; desde USD \$600 si es un crédito individual, USD \$900 hasta USD \$1200 si es un crédito asociativo, y desde UDS \$1500 cuando es un crédito asociativo que tiene un componente reembolsable y otro no reembolsable (SICES 2019).

Estos instrumentos complementarios en primer lugar demuestran que los programas de transferencias monetarias son una herramienta simple y relativamente fácil de implementar, que además pueden lograr resultados inmediatos que otro tipo de iniciativas no logran. Sin embargo, hay que resaltar que varios de estos instrumentos creados no son condicionados, por lo que dejan de lado la idea de que estas transferencias deben ayudar al empoderamiento de la

población y la formación de capital social, y solo mantienen las ideas de asegurar un mínimo de consumo a las poblaciones marginalizadas y permitirles que satisfagan sus necesidades más básicas. Este enfoque de atención a la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, y que prioriza a los adultos mayores y personas con discapacidad además de las familias con niños, se ajusta a los nuevos lineamientos de política social, y genera su propia visión de cómo aplicar estos instrumentos, apartándose un poco de las principales ideas programáticas que promueven los organismos internacionales. El caso del Crédito de Desarrollo Humano, por el contrario, sí es un intento adicional de que los recursos del BDH sirvan para empoderar a los beneficiarios y que logren salir de la pobreza. Si bien, esta nueva herramienta funciona acorde con las ideas programáticas originales del BDH, también es una manera de usar dichos recursos de una manera más costo-efectiva, al promover que se convierta en una herramienta que fomente el desarrollo productivo, el empleo y ayude a un porcentaje de los beneficiarios a dejar de depender de transferencias asistenciales.

1.15. La red de política: el cambio de segundo orden

La red de política que se formó alrededor del Bono de Desarrollo Humano a partir de 2007 incluyó a muchos de los actores que ya estaban presentes desde el periodo anterior, además de sumarse otros y sustituirse varias instituciones del Estado debido a los cambios estructurales que promovió el nuevo gobierno en todos los niveles. A partir de 2007, el Estado toma un papel mucho más protagónico y central en la aplicación de políticas sociales, lo que se nota en la mayor presencia de actores gubernamentales. Estos actores nuevos son el Consejo de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, quienes son los principales encargados del diseño y aplicación de la política social y, por tanto, del BDH. En este período también se nota la inclusión de un nuevo tipo de actores atípicos, pero que mantienen relación cercana y directa con los actores gubernamentales: los instrumentos de política, que en esta red son la Constitución aprobada en 2008, el Plan Nacional de Desarrollo y los distintos bonos que se establecieron como herramientas de la política social en este período. En el caso de la Constitución y el PND, estos nodos han sido incluidos por el nivel de importancia que alcanzaron estos documentos a partir de 2008 para la definición de toda política social e instrumento ligado a ella, lo que les dotó de una importante agencia. En cuanto a la serie de bonos y programas que aparecieron ligados al BDH, se incluyen para mostrar el resultado del cambio de enfoque en la política social y como derivó en el uso de herramientas similares que consigan atender a un espectro

más amplio de la población y, además, lograr que el BDH esté articulado a toda una nueva lógica de atención a la población más pobre.

Por otra parte, tanto los actores privados como los organismos internacionales se mantienen. Los actores privados no solo que siguen siendo los mismos, sino que sus funciones y alcance se mantendrán prácticamente inalterables. Su función se limita a operativizar la entrega de las transferencias a los beneficiarios, solo que en este período aumentan los instrumentos y deben adaptar su capacidad operativa a la nueva política. En el caso de los organismos internacionales, el BID y el Banco Mundial se sostienen como los más relevantes en el campo de las Transferencias Monetarias Condicionadas, aunque su nivel de influencia disminuye en el sector público ecuatoriano, no así la influencia con respecto a los nodos de la academia. Por último, a los actores académicos de la anterior red, se suman nuevos actores, dada la constante necesidad de evaluar el rendimiento de este tipo de programas y el impulso que se dio a este tipo de estudios desde los organismos internacionales y desde el propio gobierno. Esto deriva en que no solo investigadores y académicos internacionales se incluyan en la red, sino que se advierte la participación de universidades nacionales.

Tabla 4. Nodos correspondientes al periodo 2007-2017

Nodo	Descripción	Tipo
RC	Rafael Correa	Actor Gubernamental
SENP	SENPLADES	
CDS	Consejo de Desarrollo Social	
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	
RS	Registro Social	
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social	
MSP	Ministerio de Salud Pública	
MinEdu	Ministerio de Educación	
MFin	Ministerio de Finanzas	
Rciv	Registro Civil	
Const	Constitución de 2008	Instrumento
PND	Plan Nacional de Desarrollo	
BDH	Bono de Desarrollo Humano	
BJGL	Bono Joaquín Gallegos Lara	
PPD	Pensión Asistencial para Personas con Discapacidad	
PAM	Pensión Asistencial para Adultos Mayores	
CDH	Crédito de Desarrollo Humano	
BANRED	BANRED	Actor Privado
RBP	Red de bancos privados	

CAC	Cooperativas de ahorro	
BID	BID	Organismo Internacional
BM	Banco Mundial	
RVos	Rob Vos	Academia
JPonce	Juan Ponce	
FEB	Francisco Enríquez Bermeo	
NSch	Norbert Schady	
CPax	Christina Paxson	
MCA	María Caridad Araujo	
Unis	Universidades Nacionales	

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

Tabla 5. Roles e ideas programáticas correspondientes al período 2007-2017

Actor	Idea Programática
Organismos Internacionales y Academia	<ul style="list-style-type: none"> - PTMC como instrumentos para generación de capital social. - Acceso a salud y educación como mecanismo de empoderamiento de niños, niñas y adolescentes de hogares pobres. Capacidades para salir de la pobreza por sí mismos. - Necesidad de incluir a los estratos más bajos en los mercados, dinamizar la economía y prevenir problemas sociales más graves. - Evaluar el funcionamiento y cumplimiento de objetivos de los PTMC para proveer evidencia que apoye la toma de decisiones de gobiernos.
Sector gubernamental e Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> - Compensación a sectores vulnerables por consecuencias de ajustes estructurales. - Adaptar el BDH a la nueva política social y al discurso del gobierno. - Necesidad de continuar con el PTMC y ampliar cobertura. - Necesidad de mejorar la focalización del instrumento para implementarlo de manera eficiente. - Orden constitucional que se plasma hacia abajo. El BDH como respuesta a principios constitucionales. - Necesidades electorales: responder con resultados visibles ante la población y cumplir ofertas de campaña.
Sector Privado	Implementación del instrumento.
Instrumentos	Diseño del BDH y otros instrumentos complementarios que permitan aplicar la política social de manera integral, con base en evidencia generadas por propias evaluaciones y estudios independientes.

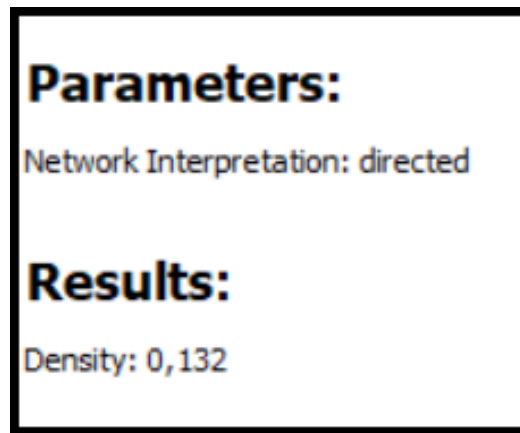
Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

Nuevamente, estos cinco tipos de actores se agrupan según la categoría de ideas programáticas con la que se identifican. Tanto los organismos internacionales como la academia cumplen un rol promotor de los PTMC como instrumentos que permiten generar capital social, y así, contribuir a disminuir la pobreza de manera estructural. Los organismos

internacionales continúan promocionando a nivel regional este tipo de instrumentos mediante el acompañamiento técnico a los gobiernos y el financiamiento de estudios de impacto y evaluación. En este sentido, su relación estratégica con el sector académico se mantiene, puesto que este último se beneficia de los recursos para llevar a cabo sus investigaciones, y los organismos internacionales cuentan con la evidencia científica necesaria para apalancar su impulso a los PTMC. En este periodo, su interés se centra en continuar promoviendo estas herramientas como mecanismos de inclusión de los sectores marginalizados, acumulación de capital social, y empoderamiento de las clases populares, especialmente de niñas, niños y adolescentes. Su generación de información y verificación de cumplimiento de objetivos es vital para poder promover sus ideas programáticas.

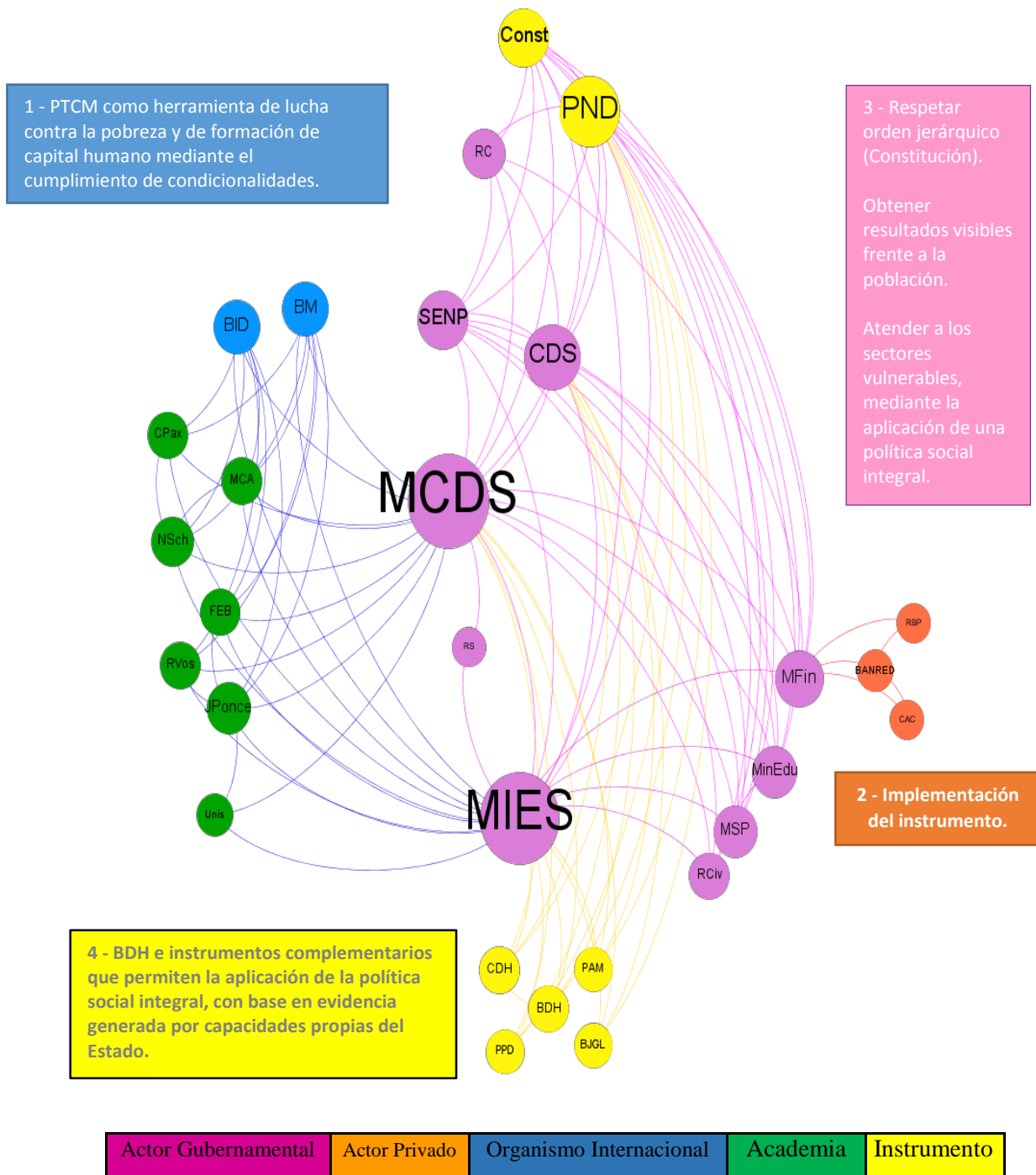
En cuanto a las ideas programáticas del sector gubernamental, estas ven ciertas modificaciones debido a todos los cambios llevados a cabo en dicho sector, pero otras se mantienen debido al efecto de continuidad que ha generado el BDH en Ecuador. Se nota una reducción en cuanto a la incorporación de ideas programáticas provenientes de actores externos, debido a la generación de ideas propias desde los propios funcionarios que han generado experticia en el tema. El BDH para el gobierno se mantiene como un instrumento paliativo frente a la pobreza, que, si bien se verá reducida con este gobierno, no deja de ser un problema crónico. Sin embargo, es importante notar que una de las ideas más poderosas que se promueven a partir de 2007 es la de que el BDH deje de ser visto como un instrumento del neoliberalismo, y darle una imagen que se adapte al discurso de izquierda (Ponce 2019, entrevista). Esta idea contrasta con la necesidad del gobierno de mantener este beneficio debido a los beneficios inmediatos que genera en un gran sector de la población, cuya eliminación generaría gran descontento y, por consiguiente, una pérdida importante de capital político. Esto genera uno de los cambios más importantes de la red en este periodo, que es la incorporación de una nueva idea programática, que consiste en la implementación de nuevos programas de transferencias que complementen al BDH, y así ajustarlo a la nueva visión de la política social que trae el gobierno. Por su parte, los actores del sector privado mantienen su importancia operativa y no modifican su alcance limitado en cuanto a la promoción de sus propias ideas programáticas.

Ilustración 3. Reporte de densidad de la red 2007



Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

Ilustración 4. Red de Contexto BDH 2007



Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

Tabla 6. Resultados Estadísticos de la Red de Contexto BDH 2007

ID	Descripción	Tipo	Grado de Centralidad	Cercanía	Intermediación
RC	Rafael Correa	1	6	0.5510204	0.0
Const	Constitución 2008	5	10	0.6086957	0.0
PND	Plan Nacional de Desarrollo	5	15	0.6666666	4.0
SENP	SENPLADES	1	10	0.5813953	1,0833333
CDS	Consejo de Desarrollo Social	1	13	0.5714286	5,3333333
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	1	25	0.8846154	38,1666667
RS	Registro Social	1	2	0.0	0.0
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social	1	24	0.88	25,4166667
MSP	Ministerio de Salud Pública	1	7	1.0	0.0
MinEdu	Ministerio de Educación	1	7	0.0	0.0
MFin	Ministerio de Finanzas	1	9	1.0	21.0
RCiv	Registro Civil	1	5	0.0	0.0
RVos	Rob Vos	2	5	0.0	0.0
JPonce	Juan Ponce	2	7	1.0	2.0
FEB	Francisco Enríquez Bermeo	2	5	0.0	0.0
NSch	Norbert Schady	2	6	1.0	0.0
CPax	Cristina Paxson	2	5	0.0	0.0
MCA	María Caridad Araujo	2	5	0.0	0.0
Unis	Universidades Nacionales	2	3	0.0	0.0
BANRED	BANRED	3	3	1.0	0.0
RBP	Red de Bancos Privados	3	2	0.0	0.0
CAC	Cooperativas de Ahorro	3	2	0.0	0.0
BID	BID	4	8	0.875	0.0
BM	Banco Mundial	4	8	0.875	0.0
BDH	Bono de Desarrollo Humano	5	5	1.0	0.0

BJGL	Bono Joaquín Gallegos Lara	5	4	0.0	0.0
PPD	Pensión Asistencial para Personas con Discapacidad	5	4	0.0	0.0
PAM	Pensión Asistencial para Adultos Mayores	5	4	0.0	0.0
CDH	Crédito de Desarrollo Humano	5	5	0.0	0.0

Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

La red de política consta de cinco tipos de actores: gubernamentales, instrumentos, organismos internacionales, academia y sector privado; aglomerados en cuatro grupos de acuerdo al tipo de ideas programáticas que promueven dentro de la red. La red a partir de 2007 mantiene una estructura parecida a la del período anterior, con la diferencia de que a partir de este año se suma una cantidad considerable a los actores que intervienen. Los principales cambios estructurales en la red se notan en el grupo de actores gubernamentales, la inclusión de instrumentos debido a su importancia y nivel de agencia y el advenimiento de una nueva idea programática. Sin embargo, y aunque esta configuración del sector público proviene de cambios estructurales promovidos por el gobierno, en cuanto al BDH, la estructura de fondo no sufrió mayores transformaciones. La política que dirige al BDH sigue siendo altamente *top-down*, de manera que la jerarquía y el orden constitucional de la red es un factor primordial al considerar el comportamiento de los nodos.

Los actores internacionales siguen siendo el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, quienes mantienen su estrecha y estratégica relación con los principales investigadores académicos, aunque sus nexos con el Estado se ven reducidos de forma notable. Ciertamente, la falta de un vínculo directo con el Presidente de la República, así como con instancias clave de diseño de política social como SENPLADES o el Consejo de Desarrollo Social, les otorgan menor relevancia en la red. Pero el sustancial aumento de actores académicos y su necesidad de contar con instituciones prestigiosas que financien y publiquen sus investigaciones, mantiene en una buena posición a los organismos multilaterales dentro de la red, además de ser el medio por el que se transmiten las ideas programáticas hacia el sector público. No obstante, cabe notar que las universidades nacionales se diferencian del resto de nodos académicos, puesto que estas se involucran en la

investigación de temas relacionados con el BDH sin necesidad de vincularse con los organismos internacionales, sino que generan una relación directa con el MCDS y MIES, en la que en ocasiones es el mismo Estado el que requiere de la capacidad investigadora de estas instituciones (Carrera 2019, entrevista). Por tanto, estas universidades no tendrán el mismo comportamiento que los demás actores académicos.

La red en este período presenta una densidad de 0.132, valor que denota su baja conectividad y la gran cantidad de nodos que ocupan lugares relativamente independientes en la red. Es claro que esta red se configura alrededor de ciertos actores que generan relaciones con muchos nodos, mientras que hay otros que mantienen pocas relaciones. La política del BDH se mantiene *top-down*, por lo que, sobre todo en los actores gubernamentales, la jerarquía del nodo es un elemento esencial para tomar en cuenta. Tanto el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social como el Ministerio de Inclusión Económica y Social se destacan como los actores con los niveles de centralidad más altos, además de también contar con elevados niveles de cercanía e intermediación, lo que los coloca como dos nodos altamente prominentes en esta red. El MCDS, a partir de su creación se convierte en la principal instancia de definición de políticas sociales. Si bien, todas estas políticas se armonizaban y fijaban en el seno del Consejo de Desarrollo Social, el MCDS es el nodo que en la práctica influyó más en el diseño de la política social, puesto que es donde se encontraban los técnicos más especializados y expertos en esta materia y por sus propias atribuciones legales (Cely 2019, entrevista), lo que le permitía plantear y difundir sus ideas de manera más efectiva.

El MCDS además fue la principal instancia encargada de concertar y coordinar las acciones del MIES, así como de las demás carteras del sector social, por lo que contaba con una posición privilegiada dentro de la red al mantener esta responsabilidad. De esta manera, su relación con el MIES ha sido decisiva, puesto que el MCDS era la principal fuente de lineamientos políticos para que el MIES luego lo plasme operativamente. El MIES, asimismo, al ser el responsable directo del diseño y aplicación del BDH, cuenta con una centralidad decisiva que le permite incorporar ideas programáticas desde varios actores de diferentes tipos, transformarlas según las necesidades técnicas y políticas, e implantarlas en los nodos que acatan las directrices del MIES para poder implementar, evaluar y sostener este programa. La posición central y el nivel de intermediación del MCDS y el MIES son también notables debido a que son las instituciones que mantuvieron relación con los organismos internacionales, a pesar de la ruptura que hubo en el alto nivel, sobre todo con el Banco

Mundial. Sin embargo, la influencia que podían generar los organismos internacionales sí se vio mermada en cierto grado: su función pasó a ser la de evaluadores, ya que no volvieron a tener injerencia en el diseño de la herramienta, la cual fue delineada completamente por personal del MIES y del MCDS; es decir, con la participación de expertos del gobierno únicamente (Cely 2019, entrevista). Asimismo, el MIES y el MCDS se convirtieron en la principal fuente de información de académicos para sus investigaciones, gracias a la mejora constante en el manejo de datos e indicadores, lo que sumó trascendencia a estos dos nodos. De esta manera, tanto el MCDS como el MIES constituyen nodos en gran medida sobresalientes en esta red, puesto que son los principales receptores de los lineamientos generales de política que vienen desde la Presidencia de la República y en apego a la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo, a la vez que se convierten en el vínculo de los actores gubernamentales con la academia y los organismos internacionales. Este nivel de centralidad, cercanía e intermediación les brinda gran poder de concentrar las ideas programáticas y traducirlas en la configuración del BDH y los demás instrumentos de asistencia.

Otros nodos con una centralidad relativamente alta son SENPLADES y el Consejo de Desarrollo Social. Ambos actores adquirieron estos niveles de centralidad a pesar de no formar relaciones directas con ningún nodo que no sea un actor gubernamental. En el caso de SENPLADES, el grado de centralidad de esta Secretaría se debe al nivel de importancia que obtuvo en la definición de todos los planes y programas del gobierno. En este sentido, SENPLADES es un nodo que tiene una gran capacidad de influencia en los demás actores, y esta influencia se evidencia en el hecho de que participó activamente en los procesos de planificación de actividades y programas de todas las instituciones del Estado, además de verificar que estos se ajusten a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. En cuanto al Consejo de Desarrollo Social, la importancia de este nodo se deriva de su función de ente gubernamental itinerante que reúne a las máximas autoridades del sector social para armonizar la política social y coordinar el trabajo de las instituciones a las que representan. Esta función, y el hecho de que aglutina a varios actores importantes, explica también su nivel comparativamente alto de intermediación. Sin embargo, de acuerdo con Cely (2019, entrevista) el conocimiento experto era un factor que daba gran ventaja dentro de este Consejo, por lo que usualmente SENPLADES y el MCDS, y el MIES en el caso específico del BDH, eran los actores que mayor relevancia ganaban dentro del Consejo al contar con la mayoría de técnicos competentes en la definición de la política de este instrumento.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución son actores que, a pesar de ser instrumentos, adquirieron gran significancia gracias a la nueva configuración del Estado promovida por el gobierno. Tanto la Constitución como el PND debían tomarse como las fuentes y bases para toda la política pública y, por ende, todos los programas, proyectos y herramientas a aplicarse. En este periodo, y con participación decisiva de SENPLADES, se procuró que las instituciones públicas respeten este orden constitucional, se adhieran a lo estipulado en estos documentos y encaminen sus actividades para lograr los objetivos planteados en los mismos. De esta manera, la Constitución y el PND adquirieron una importante agencia, puesto que cualquier cambio en el BDH tenía que hacerse en atención a lo determinado por estos documentos, lo que, de cierta manera, impone algunas limitaciones a los encargados de manejar esta herramienta. Si bien la Constitución es el instrumento de política de mayor jerarquía en el contexto ecuatoriano, su nivel de centralidad es menor al del PND debido a que este último contiene objetivos y lineamientos más específicos, por lo que su influencia en las Carteras de Estado y en los instrumentos de política es determinante. Tanto es así que tanto el BDH, el CDH y las demás pensiones asistenciales están alineados a por lo menos un objetivo y un eje estratégico del PND (SICES 2019).

El Ministerio de Finanzas se mantiene como uno de los nodos más centrales de la red y uno de los que conserva uno de los niveles de intermediación más elevados. Esto se da a pesar de que este Ministerio no mantiene relación directa con los organismos internacionales ya que en este periodo no hubo asistencia financiera de los mismos para los temas relacionados con transferencias monetarias. No obstante, es el actor que controla la asignación del presupuesto para los programas sociales, por lo que, aunque no participa en el diseño de los mismos, su preponderancia radica en que puede negar recursos en caso de que no se justifique mediante resultados visibles la continuidad de dichos programas. Asimismo, se mantiene como el único nodo que tiene relación directa con los actores privados, por lo que también es uno de los principales actores gubernamentales que permiten la operativización del BDH y las demás pensiones asistenciales. En este sentido, es también el principal nodo de transmisión de ideas programáticas a los actores privados, los cuales por su parte no tienen mayor relevancia en cuanto a la transmisión de dichas ideas. Los tres nodos que conforman el sector privado se mantienen como actores importantes a nivel operativo, pero que simplemente acatan las disposiciones de la política, las cuales les llegan directamente desde el Ministerio de Finanzas. Su labor sin duda es clave, puesto que su experticia permite que las diferentes transferencias monetarias que se implementaron en este período lleguen a los beneficiarios.

Pero sus reducidos niveles de centralidad, cercanía e intermediación dan cuenta de su baja influencia en la red en cuanto al posicionamiento de ideas programáticas.

En este sentido, es también importante observar la trascendencia del nodo de Rafael Correa, que cuenta con un grado de centralidad medio comparado con el resto de la red, no tiene intermediación, pero sí un nivel interesante de cercanía. La posición de este actor es, no obstante, privilegiada debido al alto nivel jerárquico que ocupa en la red. Si bien, en el tema del BDH no mantiene relaciones inmediatas con la mayoría de los actores, sí ejerce influencia directa sobre los nodos centrales, los cuales deben acatar sus directrices y lineamientos generales. Su poder de posicionamiento de ideas programáticas se da al poder generar disposiciones obligatorias para nodos como SENPLADES, MCDS y CDS. De esta manera, fue capaz de influir en los actores más importantes de la generación de políticas sociales, por lo que su posición en la red es más determinante por su nivel de autoridad que por el tipo de relaciones que mantiene. A pesar de ello, tampoco se debe conjeturar que esto le otorgaba un poder ilimitado sobre la red. Por un lado, como ya se explicó, todas las políticas sociales debían diseñarse de acuerdo con lo determinado por la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo, instrumentos que son de obligatoria atención para todo el sector público, incluido el Presidente de la República. Por otro lado, a pesar del alto grado de poder que podía ejercer Rafael Correa, en general las instituciones del Estado mantuvieron un elevado nivel de autonomía; aunque debían considerar las orientaciones del presidente, también podían generar las políticas que consideraran más convenientes, siempre que contaran con la base técnica necesaria (Cely 2019, entrevista).

Los organismos internacionales también son nodos que presentan un nivel relativamente alto de centralidad y de cercanía, con respecto al resto de actores. Su importancia dentro de la red es determinante, no tanto por el número de conexiones con los organismos del Estado, sino por su capacidad de proveer recursos financieros y técnicos a otros nodos importantes y por su prestigio internacional, lo que logra que sus ideas programáticas se difundan. Tanto el Banco Mundial como el BID siguen siendo los organismos internacionales que promueven los PTMC a nivel regional. En el caso del Ecuador, ciertamente perdieron influencia al no tener el mismo tipo de relación que solían tener en anteriores gobiernos con el presidente de la República, en especial el Banco Mundial. Sin embargo, los ministros del MCDS y del MIES nunca tuvieron ningún tipo de restricción para trabajar en conjunto con estos organismos, ya sea para recibir cooperación técnica o facilitarles información, aunque en el proceso de diseño

mismo de los instrumentos de la política social, los organismos internacionales no participaban, ni se recibió fondos durante el período tratado (Cely 2019; Carrera 2019; Velarde 2019, entrevistas).

Por su parte, los actores académicos mantienen una posición importante. Hay que tener en cuenta que el conocimiento experto es un valor sustancial dentro de esta red; por lo tanto, los actores que generan y poseen este conocimiento poseen una gran capacidad de posicionar sus ideas programáticas. Por consiguiente, si bien ningún actor académico posee un alto nivel de centralidad, cercanía o intermediación de manera individual, en conjunto y dadas sus relaciones estratégicas, forman un grupo de nodos con alto poder de influencia. Estos actores académicos incluyen en su mayoría investigadores prominentes a nivel internacional, que además han estado normalmente apalancados y financiados por los organismos internacionales, de manera que sus publicaciones, en las cuales han concluido de manera constante que el BDH cumple con sus objetivos y es una herramienta efectiva, son acogidas y tenidas en cuenta por los tomadores de decisión del gobierno. Estos investigadores han trabajado de cerca con el MIES y el MCDS para obtener la información que necesitan, y luego estos actores gubernamentales se han nutrido de sus investigaciones para poder tener evidencia que acredite sus decisiones (Carrera 2019; Velarde 2019, entrevistas). Así, tanto académicos como organismos internacionales actúan en conjunto para posicionar sus ideas, mediante la promoción de las mismas en forma de conocimiento experto.

Dentro de los actores académicos, las universidades nacionales son un nodo que se distancia del resto de nodos de su tipo. Esto se debe a que este nodo es el único del sector académico que no está relacionado con los organismos internacionales. Si bien esta ausencia de relación podría llevar a pensar que las universidades nacionales cuentan con un menor poder de influencia, esto podría no ser del todo cierto. La relación de las universidades nacionales con los órganos gubernamentales encargados de la política social, y el BDH en particular, es diferente de la que mantienen los demás actores académicos. Esto se debe principalmente a que, en varias ocasiones, las universidades nacionales fueron requeridas por los mismos actores gubernamentales para actividades de generación de conocimiento y herramientas técnicas, puesto que el Estado carecía de la capacidad de hacerlo con sus propios recursos (Garcés 2019, entrevista). En este sentido, las universidades nacionales no solo realizaron investigaciones por su cuenta, sino que también colaboraron directamente en el trabajo técnico, sobre todo con el levantamiento de información para el establecimiento del Registro

Social en sus primeros años (Garcés 2019, entrevista). De esta manera, su grado de influencia no se deriva del nivel de impacto internacional que tienen las publicaciones de los demás actores de la academia, pero sí de su participación directa en ciertos puntos clave del diseño de los instrumentos, como es la generación de datos y conocimiento previo necesario para dicho diseño (Garcés 2019, entrevista).

En general, la red muestra una clara división entre los actores de acuerdo al tipo de ideas programáticas que promueven. Además, en el caso de los actores gubernamentales y los instrumentos de política, se aprecia la importancia del orden constitucional al que responde su nivel de influencia. Por un lado, tanto los organismos internacionales como los actores de la academia se han preocupado por generar evidencia que demuestre la efectividad de los PTMC, lo que ha llevado a que el BDH sea una de las herramientas más evaluadas de la política social (Cely 2019; Carrera 2019, entrevista). Esta generación de conocimiento ha sido incorporada por los técnicos especializados, sobre todo del MIES y el MCDS para tomar decisiones relativas al BDH y las demás transferencias implementadas por el gobierno. En este sentido, las ideas programáticas impulsadas por los organismos multilaterales y la academia – que los PTMC son una herramienta efectiva para luchar contra la pobreza y la marginalización en la región y que su efecto en el mejoramiento de las condiciones de salud y escolaridad de la población es positivo – se filtran entre los principales actores técnicos responsables de estos programas en el país. No obstante, el alejamiento de los organismos internacionales y el ejecutivo, y el hecho de que estos organismos hayan dejado de participar directamente en el diseño de las políticas, así como en la provisión de recursos económicos, para centrarse en la evaluación, han disminuido su poder de influencia y brindado mayor autonomía a los actores gubernamentales.

Por otro lado, al igual que en el primer periodo, dentro de los actores gubernamentales se vuelve a observar una confluencia de ideas programáticas, que se puede resumir entre la necesidad de armonizar elementos políticos y técnicos. En cuanto a la parte política, las acciones del gobierno en este período estuvieron muy marcadas por un discurso reivindicativo de las clases populares, por lo que existía una necesidad de mostrar un gobierno que atendía a sus ciudadanos más desfavorecidos. En virtud de lo anterior, el BDH se mantuvo como una de las herramientas más adecuadas para lograr este objetivo, al ser un programa relativamente fácil de aplicar, con un muy bajo costo operativo y que permite obtener resultados inmediatos, puesto que además de promover sus propias condicionalidades, genera una sensación de

bienestar en la población beneficiaria (Oleas 2019, entrevista). No obstante, también el gobierno se vio en la obligación de diseñar el BDH y los demás instrumentos a partir de consideraciones técnicas, especialmente por la obligación de usar de manera eficiente los recursos y porque de la presentación de resultados positivos dependía que el Ministerio de Finanzas apruebe la entrega de estos recursos (Cely 2019; Carrera 2019, entrevista). De esta manera, a la vez que el gobierno transmite ideas programáticas políticas desde arriba hacia abajo, en los nodos más centrales confluyen las ideas programáticas promovidas desde la academia y los organismos internacionales con las ideas programáticas propias generadas por los estudios de evaluación del MIES y la experiencia generada de la aplicación del BDH desde el período anterior.

El carácter *top-down* del diseño y aplicación del BDH se mantuvo como otro de sus rasgos inherentes, y se extendió a los nuevos instrumentos implementados para la aplicación de la política social en este período. Las ideas programáticas en las cuales se fundamentan tanto el Bono como los demás programas relacionados se posicionan tanto por la importancia política que tenga el actor que las promueve o según el tipo de evidencia técnica o científica que las acompañe. Como se ha evidenciado, estos dos requisitos han propiciado que, para imponer un grupo de ideas que después influyeran el diseño de los instrumentos de política, la posición en la red y el nivel de jerarquía es sustancial, por lo que, en consecuencia, hay poco espacio para una participación de base en el proceso de diseño. A pesar de lo anterior, el MIES se ha preocupado por tomar en cuenta el grado de satisfacción de los beneficiarios. Junto con los programas emprendidos para verificar que los beneficiarios cumplan los requisitos para aplicar a los diferentes programas de asistencia, así como constatar el cumplimiento de las condicionalidades del BDH, también se realizan encuestas constantemente para conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios y su opinión con respecto al logro de los objetivos de este PTMC, a fin de contar con más información necesaria que permita tomar decisiones más acertadas (Carrera 2019, entrevista). Sin embargo, estos procedimientos solo buscan generar una mayor cantidad de datos, pero no garantizan en realidad la participación de los beneficiarios en el diseño, quienes no cuentan con participación directa en el proceso ni representación en las instituciones responsables. Asimismo, los beneficiarios se encuentran dispersos, y no tienen mayor poder de presión sobre las decisiones que se toman en la política social. A lo mucho, su poder reside en su capacidad de retirar su apoyo en tiempo electoral, y en organizar protestas, pero solo en caso de que estas transferencias fueran eliminadas. Pero en general, no participan en la transmisión de ideas programáticas.

De esta manera, la configuración de la red del Bono de Desarrollo Humano a partir de 2007 y durante el periodo en el que gobernó Rafael Correa, se dio de manera similar a la del periodo anterior. No obstante, presenta algunos cambios importantes que además reflejan transformaciones más profundas de toda la política social. La inclusión de instrumentos de política como un tipo nuevo de nodo dentro de la red es el principal reflejo de como la nueva política social ha influenciado la red de política del BDH, pues da cuenta de la importancia que se dio en este periodo a que las políticas estén en armonía con los mandatos constitucionales y alineados a un Plan Nacional de Desarrollo que articule todas las acciones del sector público hacia la consecución de sus objetivos. Por este motivo, es trascendental el establecimiento de programas que complementen al BDH y, en conjunto, sean instrumentos de una política social que busca la atención integral y universal de la población y el fomento al desarrollo productivo. Este hecho además da cuenta de la generación de un cuarto tipo de idea programática presente en la red, concebida desde el sector gubernamental pero profundamente identificada con los nuevos instrumentos de política creados para complementar al BDH. Esta nueva idea programática consiste en la materialización de la aplicación de una política social integral, que atienda a toda la población y promueva desarrollo social e inclusión económica, para lo cual es necesario la generación de los instrumentos complementarios al BDH, que además es importante que sean diseñados a partir del conocimiento acumulado por los funcionarios del MIES y MCDS, con base en información obtenida por capacidad propia del Estado y con la menor dependencia posible hacia organismos externos en cuanto a recursos económicos o técnicos.

Por otra parte, los organismos internacionales que a nivel regional han promovido más activamente los PTMC como un instrumento útil contra la pobreza estructural en América Latina, en Ecuador a partir de 2007 vieron mermada su participación, más por razones políticas que técnicas. Aun así, su influencia siguió siendo primordial en la generación de evidencia y en la evaluación del impacto de estos programas. El Ecuador fue el campo de varias investigaciones realizadas por expertos de nivel internacional, apoyados y publicados por dichos organismos, que en general demostraron que el BDH ha cumplido con sus objetivos y ha tenido un impacto positivo en el país, sobre todo en el mejoramiento del acceso de niños provenientes de hogares pobres a servicios de educación y salud. La capacidad investigativa y de recolección de datos de las instituciones del Estado también se vio mejorada, pero no por esto dejó de complementarse por la información generada por los estudios externos. En general, se notó el fortalecimiento del Estado en la gestión de las

políticas y programas, en la generación de información propia y en el establecimiento de instrumentos a partir de las necesidades propias del país, las prioridades establecidas en documentos como la Constitución y el PND, y la evidencia como base de la política pública. Asimismo, si bien las decisiones más fundamentales con respecto a los instrumentos se tomaron en nodos altamente centrales como el MIES o el MCDS, la influencia de muchos otros actores, gubernamentales, instrumentos, academia y organismos internacionales, fue decisiva y cada actor tiene su forma de esparcir sus ideas programáticas de acuerdo a su posición, cercanía y poder de intermediación.

1.16. Conclusiones

Este capítulo buscó determinar cómo el cambio en la política social que se presentó a partir de 2007 como consecuencia de todos los cambios institucionales, e incluso constitucional, que promovió el gobierno del Presidente Rafael Correa afectó al Bono de Desarrollo Humano. En este sentido, además de especificar las transformaciones que este cambio implicó para la red de política del BDH, se encontró las ideas programáticas principales que se promovieron durante este periodo y como se configuraron los nodos en dicha red para impulsar sus ideas. Así, la red de política en este periodo vio varias modificaciones ocasionadas principalmente por el nuevo papel central que el Estado adquirió en varios espacios de la sociedad. La política social se volvió central para el nuevo gobierno, motivo por el que se le otorgó un estatus privilegiado en comparación con el que tuvo con los anteriores gobiernos. Se procuró que la política social fuera de la mano con la política económica, además de asignarle una cantidad considerable de recursos, a fin de que se logre atender de mejor manera a la población más pobre, y se universalice esta atención, así como el acceso a servicios básicos. En este contexto, las Carteras de Estado encargadas de aplicar la política social ganaron gran relevancia, así como mayores responsabilidades. Con la nueva configuración del Estado, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social fue el encargado de toda la política social y el Ministerio de Inclusión Económica y Social de diseñar e implementar el BDH de acuerdo con los lineamientos de dicha política. Se promovió que todas las instituciones estatales encargadas de temas sociales participen activamente en el diseño de las políticas y coordinen sus acciones en el Consejo de Desarrollo Social. Sin embargo, el conocimiento experto sobre el tema de transferencias monetarias es un factor que prima en este diseño, por lo que a la larga el MCDS y el MIES mantienen el mayor poder de incidencia de sus ideas programáticas en este tema. Pero es importante recordar que el orden constitucional establecido a partir de 2007 también es un agente que delimita de manera importante el tipo de decisiones que toman

estos actores. En este sentido, además de los lineamientos generales de política provenientes de la Presidencia y SENPLADES, los actores gubernamentales debían guiarse y ajustar sus acciones hacia el cumplimiento de la Constitución y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, el mayor peso del Estado también contribuyó a que haya menos influencia de los organismos internacionales sobre las decisiones sobre política. Actores como el MCDS o el MIES contaron con sus propios expertos para el diseño de los instrumentos de política; asimismo, se puso gran énfasis en mejorar aspectos como la recolección de información mediante el Registro Social, los estudios de evaluación y el control del cumplimiento de las condicionalidades. Esto, sumado a la disponibilidad de recursos económicos con los que se contó durante gran parte del gobierno de Correa, influyó en que los organismos internacionales dejaran de aportar con fondos e intervenir en los procesos de diseño, limitándose a participar en estudios y evaluaciones. Es así como el Ecuador se desligó un poco de las tendencias regionales, y concibió al BDH como una herramienta de una política integral de atención a los sectores en situación de pobreza, que debía ser complementado con muchas otras acciones, como la implementación de otro tipo de bonos, el CDH, y el mejoramiento del acceso y calidad de servicios públicos, especialmente los de educación y salud.

De esta manera, el papel de los organismos internacionales se vio disminuido y sus relaciones privilegiadas con las altas autoridades del país limitadas. Sin embargo, esto no implicó que dejen de ser nodos importantes dentro de la red. Por un lado, en todo momento mantuvieron relación directa con actores importantes como el MIES y el MCDS, y brindaron su asistencia técnica, aunque los actores gubernamentales mantuvieron mayor control en cuanto hasta donde podían actuar dichos organismos. Por otro lado, los organismos multilaterales siguieron manteniendo una relación directa y estratégica con el sector académico, de manera que la realización de investigaciones sobre el BDH y la publicación de sus hallazgos se mantuvo como la manera más efectiva de transmisión de las ideas programáticas de ambos grupos.

Esto se confirma si se toma en cuenta que los actores gubernamentales han incorporado normalmente dichos estudios como evidencia para tomar decisiones con respecto al diseño e implementación del DBH. Finalmente, se nota que la labor de los actores del sector privado no tiene mayor trascendencia en la transmisión de ideas programáticas, ya que su interés de

dar operatividad a los distintos programas implementados se prolonga, por lo que tanto su lugar en la red como sus niveles de centralidad no tienen mayor significancia.

Capítulo 4

El papel de las ideas programáticas en las redes de política como motor de cambio del Bono de Desarrollo Humano

1.17. Principales elementos teóricos para entender el cambio en la política del Bono de Desarrollo Humano

A partir del estudio que se ha realizado del Bono de Desarrollo Humano como instrumento de la política social ecuatoriana, es posible confirmar que, independientemente del periodo en el que se lo mire, se verifican muchos de los conceptos y teorías revisadas al principio de este trabajo. Las nociones de Roth (2014) y Muller y Surel (1998, en Fontaine 2015) acerca de las políticas públicas se cumplen en gran medida para el BDH. Este es un instrumento utilizado por el gobierno, como una forma de intervención del Estado para lograr la modificación de un aspecto social, y en la que se producen interacciones entre actores públicos y privados, hay intercambio de conocimiento y recursos, y se generan relaciones de poder. En este sentido, se identifica a la pobreza y la exclusión estructurales como una situación de interés público y, por lo tanto, el principal problema por el que es necesario implementar una intervención estatal. El objetivo, en líneas generales, es atender a este sector de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, y darles elementos para que superen esta situación. Con este antecedente, se diseña el BDH como instrumento que permita avanzar hacia dicho objetivo.

Este trabajo investigativo se concentra en estudiar el cambio en la política pública. Para el efecto, se parte del enfoque de Capano (2009), por lo que se ha estudiado el contexto en el que se ha desarrollado el BDH, para luego entender los cambios que ha presentado. En este sentido, esta herramienta, durante los periodos revisados, ha sufrido un proceso de desarrollo, que ha sido evolutivo e incremental. Con este antecedente, el análisis busca reconocer todos los aspectos del cambio en la política, entre los que se incluyen los mecanismos causales, la estructura y la agencia de la red de actores, y las ideas programáticas como variable explicativa. El análisis se ha enmarcado dentro del enfoque neoinstitucionalista sociológico, ya que se reconoce que las decisiones alrededor del BDH no se han tomado meramente por razones de eficiencia o cálculos de costo-beneficio, sino que han surgido en gran medida de las prácticas políticas predominantes bajo una fuerte y determinante influencia del marco institucional, sin dejar de lado la búsqueda de cada actor por lograr su propio beneficio. En este punto, es necesario poner atención tanto a los aspectos estructurales de la red de política

como a la agencia individual de cada actor, de manera que no se deje por fuera ningún elemento que pueda explicar su comportamiento y los resultados. Así, se ha mantenido un balance entre cómo la red afecta dichas decisiones y hasta qué punto la posición y el poder de cada nodo le permite una mayor o menor agencia y la capacidad de influir en la estructura de la red. A fin de conciliar los aspectos antagónicos que emergen del análisis de estructura y agencia, este trabajo utiliza el enfoque del aprendizaje social para entender de mejor manera la relevancia tanto del marco institucional como de cada actor individualmente. Se hace énfasis en cómo las experiencias pasadas de la política social generan un aprendizaje que permanece en la red y que prevalece frente a otros factores, como el político o el económico. La red, asimismo, permite observar la importancia del conocimiento experto en el tema como uno de los factores más importantes para influir en la toma de decisiones, el cual gana significancia frente a otros elementos de poder como la posición jerárquica o económica.

En este sentido, y a fin de comprobar la hipótesis planteada, también se ha tenido en cuenta el modelo de cambio de política pública propuesto por Hall (1993). El análisis verifica que los cambios sucedidos en la política social del gobierno y en el Bono de Desarrollo Humano pueden ser considerados de segundo orden; es decir, que han ido más allá de una simple calibración de instrumentos de política, y se trata de una modificación o ampliación sustancial, sin llegar a ser un cambio paradigmático al mantenerse varios de los objetivos generales. Esto implica también constatar si los cambios experimentados por el BDH han sido incrementales o radicales, para lo cual es indispensable observar qué clase de camino ha trazado el desarrollo de este instrumento. Igualmente, la comprobación de la hipótesis depende de la aplicación de enfoque ideacional, de acuerdo con lo planteado por Hall (1993) y Majone (1997). El enfoque ideacional permite ver más allá de la sola configuración de la estructura de la red de política y de la agencia de cada actor, y permite adentrarse en las relaciones que se mantienen entre ellos y cómo estas relaciones provocan un intercambio de ideas que desemboca en el posicionamiento de ciertas ideas programáticas que influyen en las decisiones finales de la política. Toda vez que ya se han reconocido las principales ideas programáticas, y se ha identificado a los actores las promueven, el análisis lleva a determinar cómo estas ideas actúan como mecanismo causal para el cambio en la política del BDH, a través de las redes de política.

1.18. Análisis comparado de las redes de política de los dos períodos

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se mantienen como uno de los programas más posicionados en América Latina para luchar contra la pobreza y promover la formación de capital humano. Este tipo de herramienta de política pública empezó a propagarse por la región a finales del siglo pasado gracias a su facilidad de implementación, su bajo costo operativo, y su capacidad de generar resultados positivos rápidamente. Si bien existe gran evidencia de su efectividad y potencial de cumplir sus objetivos siempre que se generen estrategias para controlar el cumplimiento de sus condicionalidades, su popularidad en gran medida también se debe al decisivo papel que han jugado los organismos financieros internacionales para su afianzamiento en distintos países, gracias a su ayuda técnica y financiera en los procesos de diseño, implementación y evaluación de estos programas. No obstante, no se debe dejar de lado todos los factores institucionales y estructurales de cada país, que también han sido propicios para que los PTMC se conviertan en herramientas que se han mantenido vigentes incluso a pesar de cambios drásticos en la ideología de los gobiernos o en las condiciones económicas.

Si bien la primera experiencia de una transferencia monetaria condicionada se originó de la iniciativa de un gobierno de izquierda en la localidad brasileña de Campinas (Ponce 2019, entrevista), este instrumento rápidamente fue adaptado a las necesidades políticas y económicas que se vivían en el segundo lustro de la década de 1990. En esta época, América Latina seguía embarcada en un proceso de transformación del Estado guiado por las ideas neoliberales, pero también eran ya evidentes las consecuencias negativas que este modelo estaba trayendo para los sectores sociales más vulnerables. De esta manera, las transferencias condicionadas aparecieron en un momento en que era necesaria una herramienta para paliar los efectos de la pobreza y la pobreza extrema que crecían en la región, pero que a la vez pueda ser adaptada a los principios que predominaban en el contexto histórico, como la limitación a la intervención del Estado, la promoción de los mercados como mecanismo organizador de la sociedad y el entendimiento de la pobreza como una situación temporal para la cual era necesario brindar las herramientas necesarias a las personas, a fin de que estas salgan por sí mismas de esta situación. En este contexto, los PTMC fueron ganando popularidad y los organismos financieros internacionales jugaron un papel central en el proceso de propagación de esta herramienta. Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo han sido los organismos más prominentes en este sentido, pues, por un lado, se han preocupado por generar conocimiento acerca del tema, evaluaciones de

impacto, han financiado investigaciones de alto nivel, que en conjunto han contribuido a la proliferación de los PTMC y, por otro lado, han acompañado en muchos casos a los gobiernos, con fondos y personal experto, para el diseño e implementación de estas transferencias.

El Ecuador, que a finales del siglo XX también pasaba un período de transformación del Estado en el que se dieron algunas reformas de tinte neoliberal que de todos modos causaron fuertes estragos para los sectores más populares, también adoptó las transferencias monetarias como una herramienta para luchar contra la pobreza. Es así como en 1998, nace el Bono Solidario como una transferencia no condicionada, con el fin de paliar los efectos de ciertos ajustes económicos, como el retiro del subsidio al gas y a la electricidad. El país implementaba un instrumento en gran medida basado en las experiencias que ya estaban siendo conocidas a nivel regional, pero desde un principio, el modelo del Bono en Ecuador se basó en estándares técnicos ajustados a la realidad nacional, aunque con determinante participación de los organismos internacionales (Ponce 2019, entrevista). Con el tiempo, y dados los cambios políticos y económicos que ha visto el Ecuador desde 1998, el Bono de Desarrollo Humano, como fue llamado posteriormente el Bono Solidario, ha visto también varios cambios importantes y de fondo; sin embargo, y a pesar de los diferentes gobiernos, este instrumento se ha consolidado como uno de los más importantes y fijos de la política social nacional.

Es importante situar al BDH en el periodo comprendido entre 2003 y 2006, cuando, en el gobierno de Lucio Gutiérrez, se le dio un gran giro al Bono Solidario y se lo transformó en el Bono de Desarrollo Humano, además de implementarse condicionalidades por su entrega y un sistema de focalización de los receptores para asegurar que el beneficio llegue solo a quienes en verdad lo necesitasen. Si bien el Bono estuvo dirigido por consideraciones técnicas desde su origen (Cely 2019, entrevista), desde de 2003 el conocimiento experto y la evidencia científica que se había generado acerca del tema a nivel internacional a partir de las múltiples experiencias regionales registradas se vuelven elementos clave en las definiciones del nuevo diseño del instrumento. Dadas las limitaciones del gobierno en ese entonces, el conocimiento experto y la evidencia fueron provistos principalmente por los organismos internacionales y los académicos de alto nivel; estos dos últimos además estaban relacionados, por lo que su promoción de los PTMC confluía. Así, el Banco Mundial y el BID aportaron con cooperación financiera y técnica para la transformación del BDH que emprendió el gobierno, de manera

que se pudo implementar procesos de recolección de información y un sistema de identificación de beneficiarios más refinado y confiable, el SELBEN. Este acompañamiento, que posteriormente abrió las puertas a varios estudios de reconocidos académicos sobre el impacto del BDH y sus beneficios, afianzó en el gobierno este instrumento y contribuyó a que se convierta en una herramienta fija para la política social ecuatoriana.

En 2007, con la llegada al poder de Rafael Correa, el país empieza un nuevo proceso de transformación del Estado contrapuesto al neoliberalismo. A partir de este año, la idea es establecer un Estado fuerte, que esté presente en todo el territorio nacional y que sea el principal promotor del desarrollo equitativo y sostenible. Bajo esta nueva lógica, se entendió que el gobierno debía trabajar de manera que logre atender a toda la sociedad, en especial a los sectores más pobres y marginalizados, para lo cual las políticas sociales debían adquirir un nuevo estatus. De esta manera, se crearon nuevas instituciones públicas, otras se transformaron, y se estableció un modelo inédito de trabajo en el sector público, con el fin de garantizar el acceso a servicios que promuevan el desarrollo integral de las personas. La redacción de una nueva Constitución en 2008, y el establecimiento de objetivos, metas y rutas claras en los Planes Nacionales de Desarrollo fueron un hito importante para avanzar en esta dirección. Con esta nueva configuración del Estado y de entender las políticas sociales, se intentó que el Bono de Desarrollo Humano se adapte a estas transformaciones. La idea sería que el BDH deje de ser un instrumento asistencial, y se convierta en una herramienta articulada a otras, y que en conjunto sean la base de una política social que actúe de manera integral para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo equitativo. En este contexto, se plantea el estudio de la influencia de las ideas programáticas en las redes de política, que dan como resultado el cambio en el Bono de Desarrollo Humano.

1.18.1. Estructura y agencia

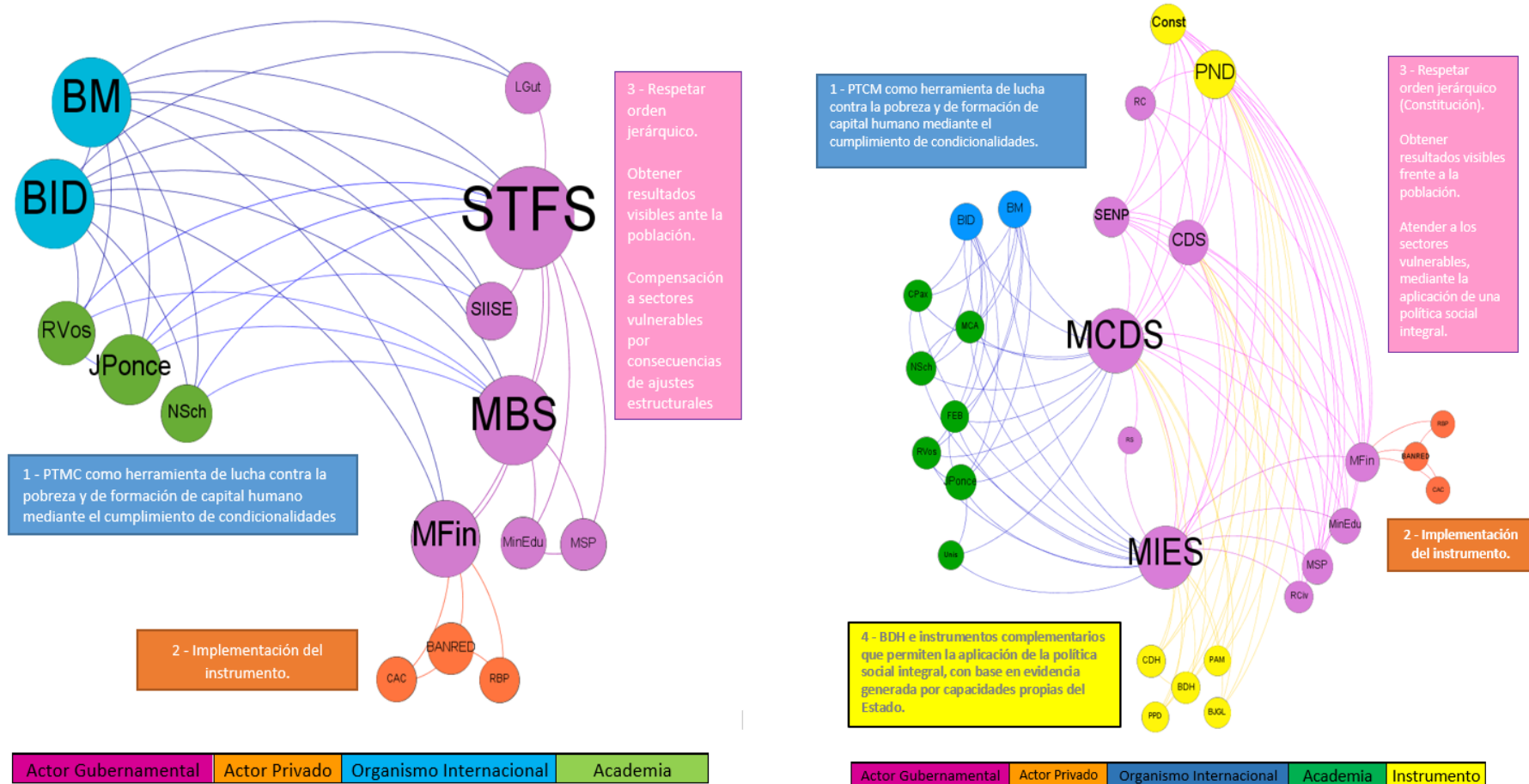
Al estudiar redes de política, es común que se tienda a establecer cierta contraposición entre la estructura de la red y la agencia de los actores que la conforman. En pocas palabras, esta contraposición se presenta porque es común la inclinación a concentrarse en uno de estos aspectos para elaborar explicaciones causales. Por un lado, cuando se pone mayor atención a la estructura de la red, se suelen explicar los fenómenos con base en la posición en la red y las relaciones que mantiene cada nodo, así como en la manera en que circulan las ideas programáticas a nivel estructural. Este enfoque conduce a encontrar las causas de los fenómenos en aspectos estructurales y como estos moldean las acciones de los actores. Por

otro lado, si la atención está puesta en la agencia, las explicaciones provendrán de las motivaciones de cada actor, así como de su poder y capacidad de decisión. Por lo tanto, este enfoque da mucho peso al aspecto individual del actor y en cuenta como el entorno puede dirigir su comportamiento. Sin embargo, dado el enfoque dialéctico con el cual se analizan las redes en esta investigación, se propone observar tanto la agencia como la estructura de forma compatible, a fin de obtener una visión más acertada y profunda de todos los aspectos que han intervenido en el cambio de la política que contiene al Bono de Desarrollo Humano, con el papel de las ideas programáticas de manera transversal.

Estructura

Si se mira la estructura de las redes de política en ambos periodos, es posible notar importantes diferencias, no solo por la evidente mayor cantidad de nodos y tipos de nodos de la segunda red, sino también por la manera en la que se configuran las relaciones entre los nodos y entre las redes internas. En la red de 2003, es claro que los organismos internacionales y los académicos forman una red interna, mientras que el sector gubernamental y el sector privado son cada una red interna por sí mismas. Esta configuración, no solo da cuenta de los tres tipos de ideas programáticas que se promovieron por cada una de estas redes internas, sino del tipo de relación que existió entre sus miembros; aunque estos dos aspectos están profundamente relacionados. Es así como la red de organismos internacionales y actores académicos mantienen un constante intercambio de recursos, financieros y de conocimiento, mediante el cual logran fortalecer sus posiciones y hacer más efectivo el posicionamiento de sus ideas programáticas. En este sentido, la relación que mantienen estos dos tipos de actores es fundamental, puesto que gracias a la capacidad de los organismos internacionales de financiar y publicar múltiples estudios acerca de los PTMC en toda la región latinoamericana, lograron crear un capital de conocimiento invaluable que les permitía abogar por los beneficios que traen este tipo de programas y recomendarlos como una herramienta de política social.

Ilustración 5. Comparativo de redes de política del BDH 2003 y 2007



Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Echeverría (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007), Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

Asimismo, en el período de 2003 a 2006, los organismos internacionales tenían canales de comunicación directa con varios nodos importantes del sector gubernamental, incluido el Presidente de la República, por lo que su capacidad de transmitir ideas hacia el sector gubernamental era considerable. De acuerdo con Ponce (2019, entrevista), cuando se estableció el Bono de Desarrollo Humano, tanto el Banco Mundial como el BID aportaron recursos y asistencia técnica, a la vez que los principales investigadores de los PTMC contaban con gran apertura en las instituciones del Estado; todos estos actores tenían acceso al Presidente, así como a las demás instancias gubernamentales a cargo de la política social. En este período histórico, resultó relativamente sencillo para organismos internacionales y académicos convencer de que la entrega de una cantidad de dinero a las familias más empobrecidas con la imposición de ciertas condicionalidades bien definidas y planteadas, podía ser una forma rápida y poco costosa de luchar contra la pobreza estructural. Los organismos internacionales de por sí ya tenían gran influencia en los tomadores de decisión de los países de la región, por lo que prestar apoyo para diseñar e implementar una transferencia condicionada puede considerarse como una acción más de estos organismos en nuestro país. Además, los estudios realizados hasta el momento y las evaluaciones de impacto que siguieron en años posteriores contribuyeron a fijar las ideas programáticas que promovían estos actores externos al gobierno.

La manera en que se estructuró esta red interna en el primer periodo es además la primera muestra de la importancia del conocimiento experto para la configuración de la red. Durante esta época, el Estado ecuatoriano aun no contaba con mayor experiencia en la aplicación de transferencias monetarias ni con la capacidad suficiente para generar dicho conocimiento por sí mismo en el corto plazo. De esta manera, el poder proveer a las instituciones del Estado este conocimiento otorgaba una gran ventaja dentro de la red. Sin embargo, no se puede dejar de lado la disposición de los organismos internacionales de destinar recursos económicos para la promoción de los PTMC. Tanto el Banco Mundial como el BID, normalmente se encargan de financiar diversos proyectos para promover el desarrollo en los países menos avanzados; no obstante, la forma en que estos recursos son colocados depende mucho de la visión de desarrollo que mantengan los organismos mencionados. Por lo tanto, y dado el periodo histórico en que se sitúa esta promoción de los PTMC, no es extraño que esta asistencia se haya brindado siempre en un marco de conseguir los objetivos de transformación de los

Estados en América Latina que se impulsaban desde la década de los 80, por lo que se favorecían políticas y programas que no se opusieran a la idea de reducir el Estado y dinamizar los mercados y la acción privada. Dado este contexto, es posible notar que los organismos internacionales, y los académicos que estaban vinculados, tenían gran capacidad de moldear la estructura de la red a su manera y, lo que es más importante, profundizar su influencia y propagar sus ideas programáticas sin mucha resistencia. En contraste, la red interna conformada por los actores gubernamentales exhibe una conformación dependiente en gran medida de la jerarquía de sus actores. Si bien aquí encontramos a los nodos más centrales de la red, la capacidad de influencia de estos nodos depende tanto de su posición jerárquica como de su centralidad o grado de intermediación. Sin duda, los lineamientos del presidente de la República en cuanto a política social eran de observación obligatoria, lo cual ponía límites a la acción de la Secretaría Técnica del Frente Social y, por lo tanto, al resto de los actores gubernamentales del sector social. Sin embargo, en esta red interna confluyen los lineamientos políticos de manera vertical con las ideas más técnicas que provienen de actores externos y, en cierto modo, se dispersan más horizontalmente. En este sentido, los actores más centrales, la STFS y el Ministerio de Bienestar Social aparecen como los encargados de armonizar las ideas programáticas del gobierno con las de la academia y los organismos internacionales, y a partir de ese punto diseñar el Bono de Desarrollo Humano. Así, se observa que la red de actores gubernamentales es mucho más rígida y antepone mayores limitaciones a sus nodos. Esto se refleja en que el resultado es un programa de transferencias condicionadas muy parecido a los que se estaban implementando en el resto de América Latina, por lo que se nota la influencia académica e internacional, a la vez que sus ideas programáticas se adoptan en la medida en la que el instrumento sirve a intereses del gobierno central; específicamente, montar una herramienta que dé resultados rápidos con un bajo coste operativo.

Existen variados tipos de relaciones dentro de la red gubernamental, así como con los actores externos, que también influyen en la configuración del BDH. Internamente, la STFS mantiene las relaciones más estratégicas, con lo cual su capacidad de posicionar ideas programáticas es muy considerable. No solo se encarga dar forma y transmitir los lineamientos del Presidente, además controla directamente la información generada por el SIISE y es el primer receptor de asistencia técnica internacional, con lo que maneja poder político y recursos técnicos que influyen directamente al MBS, así como a los

demás nodos, por lo que su papel en el diseño del BDH es fundamental. En este punto cabe indicar que el SIISE, a pesar de tener menor centralidad, juega un rol primordial al ser el único generador de información específica sobre la realidad nacional, necesaria para la formulación del instrumento. Esto, y su cercana relación con organismos internacionales, al recibir fondos del BID para su funcionamiento y asistencia técnica, así como con los académicos, especialmente al tener a Juan Ponce trabajando en el gobierno en la activación de este sistema (Ponce 2019, entrevista), da cuenta de la importancia del flujo del conocimiento experto e información dentro de la red.

Por otro lado, el Ministerio de Bienestar Social cuenta con gran centralidad e intermediación, además de la responsabilidad de darle operatividad al BDH, lo que lo convierte en un nodo notable pero también restringido por la red. Su importancia radica en su posicionamiento de ideas en los nodos que están jerárquicamente bajo su influencia en el tema del Bono, lo que reafirma el límite que tienen estos actores de respetar el orden jerárquico. No obstante, en esta relación, el Ministerio de Finanzas presenta ciertas particularidades. Si bien, esta Cartera de Estado no interviene en el diseño técnico del BDH, es la encargada de manejar los fondos públicos, por lo que la entrega de los recursos para este programa es su competencia. De esta manera, aunque su papel en la política social tiene que enmarcarse dentro de los lineamientos que se le imponen de forma vertical, también debe velar por el uso eficiente de los fondos públicos e imponer restricciones presupuestarias. El Ministerio de Finanzas básicamente también es el nodo que marca los límites de la red de actores privados. Esta última red interna, al restringirse a cumplir con su parte en la implementación del BDH, no es generadora de ideas programáticas, sino que solo las recibe y las incorpora en su actividad operativa. Si bien, en cuanto a la aplicación misma de este instrumento, las ideas programáticas llegan tal cual como las expide el MBS, pasan obligatoriamente por el Ministerio de Finanzas.

A partir de este contexto, la red de política del Bono de Desarrollo Humano experimentó cambios muy relevantes en su estructura desde 2007, sobre todo en la red interna de actores gubernamentales. A partir de este momento, dentro de la red se observan cuatro grupos más o menos definidos que ahora promueven cinco tipos de ideas programáticas diferentes, de las cuales las ideas de los organismos internacionales y académicos, así como del sector privado, no vieron mayores transformaciones. El

sector de los actores académicos vio incrementado su número de investigadores, ya que, durante estos años, las Transferencias Monetarias Condicionadas llamaron mucho la atención y los organismos internacionales continuaron apoyando sus evaluaciones de impacto, así como la publicación de estos estudios. En el caso del Bono de Desarrollo Humano, los investigadores de alto nivel, si bien aumentaron en número, por lo general no modificaron el tipo de relación que mantenían con los organismos internacionales, aunque la relación con los actores del gobierno sí presenta cierta variación. Con el BID y el Banco Mundial, los académicos mantuvieron su vínculo estratégico en el que los primeros proveían fondos para sus investigaciones, y los segundos generaban la evidencia necesaria para seguir promoviendo a los PTMC como un instrumento apropiado para luchar contra la pobreza en la región. De esta manera, la idea programática que estos dos tipos de actores promovieron en este periodo solo varió levemente, puesto que ya no era necesario posicionar que las transferencias incorporen condicionalidades, pero sí que su aplicación estaba dando los resultados esperados al contribuir a acumular capital humano y brindar mayores oportunidades a los niños y niñas de las familias pobres como una forma efectiva de luchar contra la pobreza. Sin embargo, la relación de los académicos con el sector gubernamental involucrado en el BDH sí se vio afectada. En este periodo, en el que el gobierno propició el fortalecimiento del Estado como una forma de romper con el legado de las reformas neoliberales, los académicos ya no eran los únicos actores que traspasaban sus conocimientos a los funcionarios públicos, sino que encontraban que tanto en el MIES como en el MCDS también había expertos; además que las instituciones públicas igualmente habían generado su propio conocimiento. Algo parecido ocurrió con la relación entre los organismos internacionales y el sector público ecuatoriano. Esta vez la relación se volvió más lejana, sobre todo por la ruptura que hubo a nivel del ejecutivo, en especial con el Banco Mundial, y porque la política social que se adoptó desde 2007 incluyó destinar una cantidad histórica de recursos para el sector social, con lo que el financiamiento internacional para programas sociales perdió relevancia. En este cambio de política, el BID y el Banco Mundial continuaron colaborando con el MIES y el MCDS, aunque sus funciones se restringieron. Estos cambios en el contexto nacional resultan en una disminución de la influencia de actores externos al gobierno en el diseño del BDH; su función se limitó a proveer evidencia a través de sus evaluaciones de impacto y asistencia técnica cuando fuese requerida, pero el manejo de esta información se hacía de manera más soberana.

La red interna que mayor alteración sufrió en su estructura fue la del sector gubernamental. Esta transformación tiene dos causas principales: por un lado, la transformación del Estado puesta en marcha por el gobierno a partir de 2007, lo que cambió drásticamente la forma en la que el Estado se relacionaba con la sociedad y, por otro lado, la inclusión de instrumentos como un nuevo tipo de nodos, lo que denota el énfasis que se puso en la institucionalidad y la planificación como ejes de la mencionada transformación del Estado. De esta manera, se percibe que la red gubernamental continúa manteniendo un orden jerárquico, pero debe notarse que, en este periodo, este orden está más marcado por dos instrumentos sumamente fundamentales: la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo. Si bien no se pretende afirmar que en el periodo anterior el BDH no haya estado en concordancia con la Constitución vigente en ese momento o los documentos de planificación del gobierno, se evidencia que, a partir de 2007, no solo se dio prioridad a la política social en estos dos documentos, sino que se hizo un esfuerzo por articularlos a todas las acciones del sector público, de modo que marquen un camino a seguir y un paraguas que englobe todas las políticas, proyectos, programas e instrumentos que se apliquen.

Tanto la Constitución como el Plan Nacional de Desarrollo adquirieron, por lo tanto, gran relevancia dentro de la estructura de la red. Estos documentos marcan los límites y las responsabilidades de todos los demás actores, incluso del presidente de la República. De esta manera, toda la política social y todas sus herramientas, incluido el BDH, deben generarse a partir de sus lineamientos, cumplir las funciones que se les disponga, y dirigirse a alcanzar los objetivos que estos documentos establezcan. Por tal motivo, sumado al buen nivel de centralidad con el que cuentan, tanto la Constitución como el PND tienen una gran capacidad de influir en el tipo de relaciones de los demás nodos, no solo entre actores gubernamentales sino también con otro tipo de actores y, en consecuencia, definir en gran medida el resultado de la política. En este punto, vale también reconocer las diferencias que se establecen entre la Constitución y el PND, y los demás nodos de la categoría instrumentos, BDH, CDH, PPD, PAM Y BJGL, puesto que tienen comportamientos distintos y, por consiguiente, su impacto sobre la estructura de la red también es diferente. La Constitución y el PND, por los propios principios constitucionales, tienen una alta jerarquía, lo que genera su gran capacidad de moldear la red según sus preceptos. Por otro lado, los demás instrumentos de esta red son el resultado de la misma, y como tales muestran el resultado de la combinación de ideas

programáticas durante su diseño. Esta posición en la red no les permite configurar el tipo de relaciones que mantienen, por lo que su incidencia en la estructura de la red es baja.

Por su parte, el presidente de la República también mantiene un alto grado jerárquico, además de influenciar directamente a las instituciones gubernamentales encargadas de la política social. Sin embargo, Rafael Correa moldea la estructura de la red de una manera muy distinta a como lo hizo Lucio Gutiérrez. La figura de Correa ciertamente mantuvo un alto protagonismo en la definición de las políticas públicas; sin embargo, sus directrices tenían que respetar el orden constitucional, por lo que, aunque la misma Constitución otorga gran preponderancia al Presidente para la generación de políticas, también representa un límite para su poder de influencia dentro de la red. De todas formas, la autonomía que concedió el Presidente Correa a las instituciones encargadas de las pensiones y el valor del conocimiento experto dentro de estas facilitó el equilibrio entre ideas programáticas de conveniencia política e ideas programáticas técnicas acerca de los PTMC (Cely 2019, entrevista). Para el caso específico del BDH, se nota entonces que la capacidad de influir en la red por parte de Rafael Correa está presente, pero se encuentra limitada. Además de la Constitución y el PND, la gran cantidad de instituciones gubernamentales que intervienen con las funciones que constitucionalmente se les ha encargado, dificultan que un solo nodo tenga demasiado poder para definir la estructura de la red. En este sentido, el poder del nodo cuenta, pero el orden constitucional previamente establecido es una fuente más preponderante de la estructura de la red. Aun así, el alejamiento del Presidente de los organismos internacionales ayudó a dar mayor autonomía al resto del sector público, por lo que este sí es un aspecto en el que el Presidente de la República fue determinante para la estructura de la red de política.

Más abajo en el orden jerárquico de la red interna del sector gubernamental, se encuentran cuatro de los nodos más centrales de toda la red, que además tienen la responsabilidad de armonizar las ideas programáticas de su sector, con las ideas provenientes de la academia y los organismos internacionales, a fin de generar los instrumentos necesarios para implementar una política social integral. Se debe advertir que la supresión de la STFS y su traspaso y ampliación de funciones al MCDS, así como la transformación del MBS en el MIES, alteran la red profundamente. En primer

lugar, la creación del MCDS significa que una Cartera de Estado que no funciona como parte de la Presidencia se encargaría a partir de este periodo de coordinar la implementación de la política social en todo el sector público. Pero esta coordinación no es totalmente vertical, puesto que se debe hacer en armonía con SENPLADES y el CDS. El papel de SENPLADES es guiar la planificación del sector público, a fin de que se cumplan los objetivos y metas del PND, mientras que el CDS debe velar por reunir todas las voces del sector social, y definir las políticas sociales, así como sus programas, proyectos e instrumentos. Por su parte, el MIES tiene la función primordial de cambiar la lógica asistencialista que se había manejado para la política social, y poner en práctica un modelo integral que no se limite a paliar la pobreza, sino que busque superarla estructuralmente.

En este nuevo panorama se genera todo un nuevo tipo de relaciones entre estos actores, que termina por ocasionar modificaciones en la red. Una de las causas para estas nuevas relaciones es la importancia del conocimiento que se había generado a partir de la implementación del Bono en 1998. Para 2007, muchos de los funcionarios de las instancias gubernamentales encargadas del BDH habían ya generado un proceso de aprendizaje institucional que no se perdió con los cambios en puestos políticos porque, de una u otra manera, varias personas que fueron responsables del Bono en años anteriores, continuaron relacionados con esta actividad en el mandato de Correa, incluidos algunos puestos clave en la toma de decisiones (Oleas 2018, entrevista). Así, para este periodo, los actores gubernamentales contaron con un acervo de conocimiento técnico propio y generado a partir de la realidad nacional, que le permitió a esta red interna mantener mayor independencia con respecto a la asistencia técnica internacional. Pero la generación de conocimiento y manejo de datos propios ganó relevancia también por beneficio político. Por este motivo, el antiguo SIISE se transformó en el Registro Social, actor fundamental para la política social, puesto que se encargaría de proveer toda la información necesaria sobre los estratos sociales con mayores necesidades, cada vez de manera más refinada y exacta. Esta incrementada capacidad del gobierno de generar y manejar esta información y construir conocimiento sobre el BDH a partir de la propia experiencia es sumamente importante para este periodo, ya que es el punto de partida para generar los instrumentos que se adapten a la nueva concepción de la política social.

Esta generación de recursos técnicos, información y conocimiento, dentro de las propias instituciones del gobierno también suscitó un flujo de estos elementos dentro de la red, que repercutió en su estructura. De entrada, generar información y manejarla pasó a depender de la capacidad de mantener un Registro Social eficiente y capaz de procesarla de manera que sirva para la toma de decisiones de las demás instancias del gobierno. Pero también depende de la capacidad de las instituciones que aplican la política social en el territorio de recoger esta información y trasladarla a instancias superiores. En este sentido, el MIES especialmente, pero también el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación tuvieron que afinar, o incluso reformar, sus procesos a fin de ser aptos para generar la información necesaria a la vez que cumplían sus funciones en la implementación del BDH (Carrera 2019, entrevista). La coordinación entre las instituciones del Estado se volvió tan fundamental para contar con la información indispensable para el Registro Social, que incluso se precisó sumar a la red a un actor tan inédito como el Registro Civil. Este último, que también fue objeto de varias mejoras técnicas, se convirtió en una de las principales fuentes de información sobre la población ecuatoriana que, sumado a la información recogida por los demás actores, permitió construir un Registro Social con el cual identificar a los beneficiarios idóneos del BDH y otras ayudas sociales, así como para verificar el cumplimiento de condicionalidades.

De esta manera, es posible apreciar que, a diferencia del periodo previo, las ideas programáticas técnicas y políticas se procesan en la zona central de la red de actores gubernamentales, cuando anteriormente se mezclaban ya desde los nodos de mayor jerarquía. En esta nueva estructura, actores como el MCDS, MIES, SENPLADES y CDS deben procurar encontrar el equilibrio entre estos dos tipos de idea para formular las políticas e instrumentos. Asimismo, en esta estructura, el flujo de información y conocimiento es mucho más dinámico, pues no solo se transmite unidireccionalmente, sino que ahora la información se genera desde diferentes actores del gobierno, así como académicos y organismos internacionales, por lo que en este periodo se presenta un intercambio más activo de este recurso. Por el contrario, el flujo de recursos económicos desde actores externos pierde relevancia en este periodo, debido a que se reduce la dependencia de la cooperación financiera internacional para la implementación del BDH y las actividades de recolección de información sobre este instrumento. Esta transformación en la estructura de la red es fundamental para que los actores

gubernamentales ganen mayor peso en el posicionamiento de sus ideas programáticas, lo que, en consecuencia, deriva en que estas sean las que en mayor medida den forma al BDH y propicien la creación de nuevos instrumentos complementarios.

Toda esta transformación en la estructura de la red interna de actores e instrumentos gubernamentales también provocó modificaciones en la estructura de la red de organismos internacionales. Tanto el BID como el Banco Mundial se mantienen como los organismos internacionales que forman parte de esta red de política; no obstante, su nivel de influencia en el sector gubernamental se vio drásticamente reducido. Si bien su nivel de centralidad cuantitativamente no se redujo de forma contundente, esto fue gracias al aumento de los actores académicos en la red. No obstante, este dato no refleja su reducción de relaciones clave con los actores gubernamentales; en el periodo anterior, los organismos internacionales tenían acceso a prácticamente todos los nodos del sector gubernamental, pero a partir de 2007, este acceso se redujo al MCDS y MIES. Este es un cambio fundamental en la red de política, puesto que estos dos nodos empezaron a recibir la asistencia de los organismos internacionales de manera más soberana, y sin que las ideas programáticas de estos actores externos ya vengan combinadas con las ideas promovidas por los actores más jerárquicos del gobierno. El hecho de que el gobierno ecuatoriano haya contado con recursos para poner en marcha todas las transformaciones y la implementación del BDH también impidió que dichos organismos tengan un acceso a la red mediante la provisión de recursos financieros. En este sentido, mientras que, en el primer periodo los organismos internacionales aportaron con recursos técnicos, políticos y financieros para el BDH, en el nuevo periodo su aporte se limitó a ser técnico, lo que disminuyó decisivamente su capacidad de influir y posicionar ideas programáticas.

Agencia

En ambos periodos es posible notar que hay actores con mayor agencia en sus redes, capaces de influir en los demás para alcanzar sus objetivos particulares. Sin embargo, estas agencias tendrán muchos cambios significativos de un periodo al otro, lo que afectará directamente a la red. En el periodo 2003-2006, tanto el Banco Mundial como el BID fueron nodos muy importantes para la configuración del BDH. El papel de estos organismos se sitúa en un contexto en el que se promovía el desarrollo de los países menos avanzados a través de reformas estructurales de los Estados que fomentaban su

reducción y la regulación de la economía a través de los mercados. En este sentido, la promoción de los PTMC por parte de estos organismos era parte de una asistencia más amplia, en la que encontraron en estos instrumentos una herramienta adecuada para atacar los resultados negativos de sus reformas, sin alejarse de la lógica neoliberal. Por lo expuesto, los organismos internacionales presentaban un gran interés en influir en las políticas públicas de los países a los que prestaban asistencia financiera, lo cual generalmente conseguían mediante el requerimiento de condicionalidades a los gobiernos para entregar fondos y asistencia técnica. De esta manera, los intereses particulares de los organismos internacionales están privilegiados por su extraordinario poder de influencia. Esto, sumado a la debilidad institucional del Ecuador en este periodo, permitió a estos dos organismos adquirir una agencia sustancial en el diseño del BDH.

Por su parte, los actores académicos que intervienen en esta red no tienen demasiada agencia de manera individual. En pocas palabras, su mayor interés es el de realizar investigación y poder difundir sus hallazgos, para lo cual es necesario también una considerable cantidad de recursos y apoyo. De esta manera, la disponibilidad de recursos de los organismos internacionales para financiar investigaciones con prestigio internacional los llevó a establecer una relación mutuamente beneficiosa con los actores académicos, que les permitiría alcanzar sus objetivos particulares. Por un lado, los académicos podían llevar a cabo sus investigaciones y publicar sus resultados, respaldados por organizaciones que les brindaban mayor prestigio. Indirectamente también estaban influyendo en el diseño del BDH,¹⁸ lo que aumenta su nivel de agencia, pero siempre a través de los mencionados organismos. Por otro lado, el BID y el Banco Mundial sumaban, gracias a esta relación con los académicos, un recurso vital a su capacidad de brindar ayuda financiera y técnica: el conocimiento experto acerca de los PTMC. De esta manera, y también debido a la apertura que en el país tenían estos organismos para trabajar con funcionarios del gobierno, tanto a un alto nivel político como en un nivel técnico, su capacidad de introducir ideas programáticas en el proceso de diseño del BDH era extraordinaria.

¹⁸ El caso de Juan Ponce podría considerarse el único actor académico que no solo influyó indirectamente mediante su trabajo académico, sino que lo hizo directamente al haber trabajado con el gobierno directamente en la implementación del BDH.

La imponente agencia de los organismos internacionales contrastaba con la relativamente limitada agencia que presentaron los actores gubernamentales durante el periodo de 2003 a 2006. Es importante tener en cuenta que, en estos últimos, el nivel de jerarquía de cada actor fue determinante para el tipo y nivel de agencia que podía ejercer. El presidente Lucio Gutiérrez es, en este contexto, un nodo que ejerce gran agencia; básicamente, la idea programática de que los instrumentos presenten en el corto plazo resultados visibles se impone desde este nivel. Su nivel de agencia, sin embargo, sirve mucho para el posicionamiento de las ideas programáticas de los organismos internacionales y actores académicos, puesto que en este periodo su cercanía a estos actores y la limitada experticia del sector público en temas de PTMC, permiten que el presidente adopte estas ideas con mayor facilidad y las transmita hacia abajo en la red mediante sus lineamientos de política social. Por tanto, la agencia del presidente, que se deriva totalmente de su posición jerárquica y que se refleja en la STFS como institución perteneciente a la presidencia, es aprovechada por los organismos internacionales y académicos para posicionar sus ideas programáticas más específicas sobre las cualidades que consideran que debería tener el BDH, y así incrementar su agencia también e influir más en el proceso de diseño del instrumento. La Secretaría Técnica del Frente Social por su parte presenta una alta responsabilidad en cuanto a la definición de políticas sociales y transmisión de ideas programáticas a las Carteras de Estado del área social; sin embargo, su agencia está limitada al depender directamente de la Presidencia de la República. Este hecho, si bien le permite conseguir sus objetivos y completar sus funciones, a nivel político no ejerce un mayor poder puesto que está circunscrita a las directrices del presidente. Su agencia, no obstante, sí se ve fortalecida en el campo técnico, en el que es la principal instancia, junto con el Ministerio de Bienestar Social, en tomar los lineamientos políticos y los recursos técnicos de actores externos al gobierno, y convertirlos en un instrumento que se adapte a las necesidades del país. Es también destacable como la estructura de la red en este periodo limita la agencia de varios de los actores gubernamentales. Puesto que la participación de los organismos internacionales y de la academia se filtra en diferentes nodos del sector gubernamental, incluidos los tomadores de decisiones, los que generan información, e incluso el que controla las finanzas del Estado; entonces, la agencia de todo el sector gubernamental se limita, mientras que la de organismos internacionales y académicos se incrementa.

En este contexto de agencia limitada entre los actores gubernamentales, es interesante notar el caso del Ministerio de Finanzas. Este nodo, al ser la Cartera de Estado responsable del manejo de los recursos económicos del Estado, juega un papel esencial en la definición de los instrumentos de la política social, puesto que es quien otorga los fondos necesarios para la operativización de cualquier iniciativa. De esta manera, aunque política o técnicamente su promoción de ideas es escasa, el poder de decisión de cuánto dinero podía destinarse al BDH sí le otorgaba un gran nivel de agencia que además restringía las decisiones de los demás actores. No obstante, se debe recordar que, en este periodo, los organismos internacionales sí aportaron con fondos específicamente para poner en marcha una transferencia condicionada que funcione de acuerdo con parámetros técnicos y evidencia (Ponce 2019, entrevista). Estos fondos se canalizaban hacia las instituciones que los necesitaban a través del Ministerio de Finanzas, por lo que había cantidades sobre las que este Ministerio no tenía control, al tener que invertirlos necesariamente en los fines que decretaban las fuentes del mencionado financiamiento. De esta manera, es posible observar como el manejo de recursos económicos también fue un factor determinante en la agencia de los actores de esta red.

Finalmente, en el periodo de 2003 a 2006, la manera en que se diseñó el BDH y la estructura de la red permiten poca o nula agencia a los actores del sector privado. Estos actores se incluyen en la red en la fase de implementación del instrumento, por lo que no tienen mayor participación en el proceso de diseño, al menos en cuanto al posicionamiento de ideas programáticas propias. Es claro que el interés de este grupo de nodos no va más allá que incluir entre sus operaciones la entrega de esta transferencia, para lo cual básicamente necesitan adaptarse a las ideas que ya han sido posicionadas anteriormente durante el diseño del instrumento. Además de recibir los recursos necesarios para la implementación del BDH, también reciben información necesaria; son, por lo tanto, los últimos en disponer de estos recursos, aunque sin mayor decisión sobre el uso de los mismos. Por otro lado, no se ha registrado que durante este periodo estos nodos hayan provisto de información necesaria para la toma de decisiones sobre el BDH, lo que reduce aún más su agencia dentro de la red.

Una vez llegado al poder Rafael Correa en 2007, también empezaron cambios significativos en cuanto a la agencia de los actores de la red de política del Bono de

Desarrollo Humano. En este caso, todos los cambios constitucionales y el ensayo de una transformación profunda del Estado, que posteriormente influiría en la política social ecuatoriana, se vieron reflejados en muchos de los comportamientos de los actores del sector gubernamental y en su manera de relacionarse con los demás actores. Esta influencia también se vio reflejada en los propósitos, labores y objetivos individuales de cada actor y en los medios con los que contarían para cumplir sus cometidos. En este nuevo contexto, es inevitable notar la agencia que la Constitución adquirió en esta red, así como la del Plan Nacional de Desarrollo. Estos dos instrumentos, centrales para la transformación del Estado, también lo serían para el BDH y todos los cambios que se le aplicaron. La Constitución es el más alto ordenamiento jurídico, y el PND traza el camino del sector público para lograr los objetivos y derechos que se han plasmado en la Constitución. En este sentido, al ser de observancia obligatoria, se les ha colocado en lo más alto del orden jerárquico de actores del gobierno y, por lo tanto, disponen de un gran nivel de agencia que además es muy difícilmente rebatible.

En este nuevo periodo, la Constitución y el PND abrieron el camino a una nueva lógica en la agencia de los actores gubernamentales. Un ejemplo claro es el Presidente de la República; durante este periodo, la Constitución le concede una gran centralidad en la definición de políticas, pero también asigna varias funciones y responsabilidades a otras instituciones, lo que por un lado otorga un considerable nivel de influencia al Presidente, y por otro, le limita frente a la autonomía de las instituciones. El Presidente Correa, de acuerdo con Ponce (2019, entrevista), no estaba particularmente interesado en continuar con el BDH, por considerarlo una herramienta neoliberal, pero tampoco podía eliminarlo, al haberse institucionalizado profundamente dentro de la política social ecuatoriana y en la población, y también por la gran evidencia del buen funcionamiento que tenía el programa proveniente de diversos estudios, llevados a cabo tanto por el sector académico, como por el mismo gobierno a través del MIES. En este sentido, su interés de eliminarlo no pudo posicionarse, pero sí logró imponer la idea de que tanto el BDH como toda la política social debían transformarse para que sea integral y se aleje de los supuestos neoliberales bajo los que se había aplicado en el periodo anterior. Así, la agencia de Rafael Correa era importante y de gran alcance comparada con la de los demás nodos con menor jerarquía, pero limitada por sus atribuciones constitucionales.

SENPLADES es un actor del gobierno que ingresó en la red durante este periodo, y lo hizo provisto de una gran agencia. Dados los mandatos constitucionales y del PND, SENPLADES fue la institución encargada de asegurarse de que el Estado trabaje en armonía mediante la planificación de sus acciones tomando en cuenta los objetivos planteados en los dos instrumentos mencionados. De esta manera, si bien las funciones y objetivos de la Secretaría de Planificación estaban definidos ya por la Constitución y el PND, su agencia radicaba en su capacidad de intervención en los procesos de diseño de la política social y de sus instrumentos, a través de sus nexos con los diferentes órganos del Estado y su capacidad constitucional de actuar en coordinación con estos. De esta manera, SENPLADES tuvo una amplia capacidad de posicionar ideas programáticas, lo que favoreció la creación de diferentes instrumentos complementarios al BDH, al ser esta institución la principal promotora de la transformación de la política social a través de su participación en la planificación de las Carteras de Estado. Es importante notar también que, al igual que en el caso del presidente, las atribuciones constitucionales y legales de SENPLADES pusieron un límite a su actividad a la vez que le otorgó mucha de la agencia necesaria para cumplir sus objetivos propios.

Por su parte, el Consejo de Desarrollo Social es un nodo que presenta un comportamiento interesante en cuanto a su agencia, que no se presentaba en la red del periodo anterior. Al ser un Consejo, en realidad es un actor que incluye a varios actores, en este caso todos los actores del gobierno relacionados con lo social, por lo que en su interior se ven confrontados los intereses de dichos actores, y el resultado es lo que origina su agencia como nodo. En el CDS se coordinan las políticas sociales a implementarse; por lo que también confluyen ideas programáticas, técnicas, políticas y consideraciones presupuestarias. Por un lado, es posible que muchos de los miembros de este consejo reproduzcan los lineamientos de política que proceden desde la Presidencia; por otro lado, es también una instancia en la que el conocimiento experto acerca del BDH generado por expertos del gobierno, así como admitido desde fuentes académicas externas gana gran prevalencia en el momento de tomar decisiones sobre este instrumento y las demás transferencias de efectivo (Cely 2019; Carrera 2019, entrevistas). De esta manera, actores relevantes técnicamente como el MCDS, MIES y SENPLADES son quienes tienen mayor probabilidad de influenciar las decisiones en cuanto a este tipo de instrumentos. De esta manera, la agencia que ejerce el CDS dentro de esta red es el resultado de la confluencia de otros actores cercanos que, a través de él, pueden posicionar sus propias ideas programáticas.

En cuanto a la importancia del manejo del conocimiento experto y de la información sobre el BDH, el MCDS y el MIES muestran cómo manejar estos recursos también provee un considerable nivel de agencia, más de facto que por la concedida constitucionalmente. Si bien el diseño e implementación del BDH era responsabilidad directa de estos nodos, su nivel de agencia se podía ver reducido al estar en una posición en la que son receptores de ideas programáticas, políticas y técnicas, a las que necesariamente tienen que atender, procesar y armonizar para generar los instrumentos de política. Sin embargo, debido al proceso de aprendizaje social que ha habido desde 1998 alrededor del BDH, lo que conlleva la formación de profesionales que se han mantenido en diferentes cargos importantes para el diseño y aplicación de este instrumento a pesar de los cambios de gobierno (Oleas 2018, entrevista), sumado al énfasis que se puso en el mejoramiento de los mecanismos de obtención de datos de la población y evaluación del programa, tanto el MCDS como el MIES acumularon un gran capital de conocimiento que apalancó su grado de agencia. El contar con conocimiento experto permitió a estos nodos manejar de mejor manera el BDH y el desarrollo de las nuevas transferencias monetarias que se implementaron, así como moldearlo según los nuevos lineamientos de la política social. En este sentido, este par de actores han sabido sumar su posición estratégica y central en la estructura de la red con su capacidad de influir en los nodos que los rodean, especialmente a los que están subordinados en dicha estructura, para posicionar las ideas programáticas definitivas que guían al BDH y los demás programas de transferencias complementarias.

El Ministerio de Finanzas muestra un comportamiento similar al que mantuvo durante el periodo anterior. Sin embargo, el tono nacionalista de la política de Correa que buscó evitar interferencias de organismos extranjeros en la misma, y la disponibilidad de recursos para el sector público, favoreció a este Ministerio para que pueda hacer un manejo más soberano de los recursos públicos, lo que también aumentaría considerablemente su agencia. Puesto que, durante este periodo, los organismos internacionales solo aportaron con asistencia técnica mas no financiera, el Ministerio de Finanzas ejerció todo el control presupuestario para los programas de transferencias monetarias; el control de este recurso tan importante para la operativización de los programas fue determinante para ejercer su agencia hacia los demás actores gubernamentales de la red. Según Carrera (2019, entrevista), la realización de estudios de impacto, tanto desde el MIES como desde el sector académico, que prueben la

efectividad y cumplimiento de objetivos del BDH fue determinante para que Finanzas continúe aprobando el desembolso de fondos y aumento de presupuesto para este y los demás programas de transferencias. Esto demuestra el grado de autonomía y el tipo de agencia con que contaba esta Cartera de Estado: si bien a nivel de diseño de los instrumentos de política social su posicionamiento de ideas es mínimo, su capacidad de bloquear ideas que ya estén posicionadas debido a su falta de factibilidad siempre estaba presente, lo que obligaba a los demás actores del gobierno, especialmente a MIES y MCDS, a actuar de manera cautelosa y técnica.

De hecho, la disposición de ingentes recursos destinados a la política social, la transformación del Estado para fortalecerlo y darle mayor relevancia en el desarrollo social y un discurso nacionalista y soberano, influyeron en que los actores de la red interna del sector gubernamental cuenten con mayor independencia y puedan generar los instrumentos de política social con mucha menor injerencia de organismos internacionales que en el periodo anterior. En consecuencia, la agencia de la mayoría de estos actores se incrementó, a la vez que se ampliaron sus responsabilidades. Así como los cambios en la estructura de la red favorecieron una mayor generación y circulación de ideas programáticas al interior de la red interna de actores gubernamentales, el contar con recursos que no estaban condicionados por organismos internacionales, una mayor autonomía con respecto a actores externos, y la generación propia de conocimiento y datos sobre el BDH propiciaron que los actores gubernamentales clave de la red adquieran mayor agencia, pero que normalmente estuvo bien articulada. Esta articulación puede deberse al liderazgo que se ejerció desde el presidente hacia abajo en la red, pero sobre todo gracias a la agencia de la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo, que fueron clave para que los actores gubernamentales puedan, por un lado, aplicar su conocimiento y llevar a cabo sus funciones y, por otro lado, tener un límite legal que guíe sus acciones.

En el caso de actores como el Ministerio de Educación, Salud y el Registro Civil, su agencia no es muy diferente con respecto al primer periodo de la red. Tanto el Ministerio de Educación como el de Salud mantienen su función de apoyar en la implementación del BDH, especialmente con la verificación de cumplimiento de condicionalidades y la entrega de información al MIES sobre esta verificación. Por su parte, el Registro Civil es un actor que se suma en este periodo, pero su función es

básicamente la de entregar información que permita la identificación de beneficiarios. La función de estos actores con respecto a este instrumento específico es complementaria en realidad, y el intervenir en la red de política del BDH no está entre sus competencias principales, por lo que su interés en influir sobre la misma es mínimo. Su apoyo, si bien necesario y sustancial, está supeditado a la exigencia constitucional de que las instituciones públicas trabajen de manera coordinada para la implementación de la política social de acuerdo con sus atribuciones, así como con las funciones que el MIES y el MCDS consideren necesarias. En este sentido, su nivel de agencia es bastante limitado; su capacidad de influir en la toma de decisiones y posicionar ideas programáticas es escasa, puesto que son más bien receptores de estas ideas, a las cuales se adaptan para cumplir con su labor.

La aparición de varios instrumentos complementarios al BDH como herramientas de la política social en este periodo finalmente modificó también la red de política. Estos instrumentos pueden considerarse el producto de toda la confluencia de ideas programáticas en el resto de la red, pero especialmente dentro de la red interna de los actores gubernamentales. En este sentido, a diferencia de instrumentos como la Constitución o el Plan Nacional de Desarrollo, los instrumentos de transferencias monetarias no ejercen mayor agencia sobre la red. La agencia de estos instrumentos está ciertamente restringida por su posición en la estructura de la red, según la cual son únicamente receptores de ideas programáticas, pero sin la capacidad de generarlas. Su papel constitucional tampoco les otorga capacidad de regular o limitar la agencia de los demás actores; su función se dirige hacia afuera de la red. Por lo tanto, aunque son el producto final de la política social, en términos de influencia dentro de la red, estos instrumentos no gozan de una agencia relevante.

Sin embargo, en términos generales de la red, el nivel de agencia de los actores gubernamentales se incrementó de forma considerable durante este periodo por todas las razones expuestas. Esto resultó en que los organismos internacionales y la academia, que anteriormente habían ejercido gran influencia en el BDH, vieran reducida su agencia. A pesar de que el interés a nivel regional sobre los PTMC se mantuvo durante este periodo, tanto para los organismos como para investigadores de alto nivel que llevaron a cabo varios estudios, la nueva visión de la política social impuesta por el gobierno de Rafael Correa dificultó en gran medida el posicionamiento de ideas

programáticas por parte de estos dos grupos de actores externos al gobierno. Si bien el discurso del Presidente que atacaba a los organismos internacionales, especialmente al Banco Mundial tuvo efecto, la reducción de la agencia de estos organismos fue causado principalmente por tres factores: (1) el efecto del aprendizaje social dentro de los nodos clave del gobierno en el diseño de programas de transferencias condicionadas, (2) el fortalecimiento de la capacidad de estos nodos para generar y gestionar la información necesaria para la identificación de beneficiarios, verificación de cumplimiento de condicionalidades y evaluación del funcionamiento y, (3) la disponibilidad de recursos propios que evitó la dependencia hacia la asistencia financiera para la puesta en marcha del BDH y los demás programas de transferencias.

En este nuevo contexto, tanto los organismos internacionales como los académicos mantuvieron un comportamiento similar al del primer periodo; aunque limitado por las razones anteriormente expuestas. El tipo de agencia de estos dos tipos de nodos no varió de manera cualitativa. Los organismos internacionales mantuvieron un gran control de recursos que les permitió financiar investigaciones, mediante las cuales continuaron contando con evidencia a través de la cual promocionar los PTMC como herramientas adecuadas para luchar contra la pobreza. Por su parte, los académicos prolongaron el respaldo de los organismos internacionales para investigar y publicar sobre los PTMC, además de que, en el caso específico de esta red de política, recibieron información directa del gobierno, lo que benefició sus investigaciones. Si bien todo este conocimiento generado y gestionado por académicos y organismos internacionales continuó siendo significativo para la toma de decisiones con respecto al BDH a partir de 2007, ya que MIES, MCDS y todas las instancias técnicas relacionadas tomaron en cuenta dichos estudios (Cely 2019; Carrera 2019; Velarde 2019, entrevistas), el mencionado conocimiento ya no era el único con el que contaban los actores gubernamentales, quienes también tuvieron mayor capacidad política para decidir no acatar todo lo que venga desde estos actores externos. Por lo que la reducción en la agencia de organismos internacionales y académicos no se dio por cambios en sus respectivas redes internas ni en su comportamiento, sino por los límites que se crearon por la profunda transformación tanto en la estructura como en la agencia de los actores de la red gubernamental.

1.18.2. Red y resultados

Todas estas transformaciones evidenciadas en la red de política del Bono de Desarrollo Humano, tanto a nivel de estructura como de agencia han generado varios resultados en la red misma, así como en este instrumento de la política social. Como se ha visto, el giro drástico que dio la política social, y el enfoque de Estado en general, que vino con el gobierno de Rafael Correa a partir de 2007, ocasionó también varias modificaciones en la red de política del BDH, las que posteriormente se vieron reflejadas en este instrumento. En términos generales, la red sumó varios actores, a la vez que algunos otros se reformaron o simplemente fueron reemplazados. Asimismo, las nuevas configuraciones constitucionales y la visión del gobierno sobre el Estado y las políticas públicas provocaron una nueva estructuración de las relaciones entre los nodos de la red, y cambios trascendentales en las agencias de los mismos. El manejo e intercambio de recursos, tanto financieros como técnicos, también se modificó de forma que afectó considerablemente a la estructura y agencia de la red. En este contexto, la red provocó una serie de resultados relevantes para la política social y el Bono de Desarrollo Humano.

El resultado más notorio es el de la creación de una serie de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y No Condicionadas, con el objetivo de complementar al Bono de Desarrollo Humano y, de esta manera, operativizar la nueva política social que buscaba la atención integral y coordinada de todos los habitantes como forma de promover el desarrollo. Este resultado es una consecuencia en gran parte del proceso de aprendizaje social que se ha dado con respecto a las transferencias monetarias desde 1998, sumado a los cambios en la estructura y agencia antes descritos en la red. Es notorio que ante el éxito del BDH durante los años anteriores, y su eventual institucionalización en la política social ecuatoriana, los tomadores de decisiones de las instancias gubernamentales encargadas de diseñar estos instrumentos – MIES y MCDS – contemplaron la creación de nuevos programas de transferencias con el fin de atender a un sector más amplio del grupo poblacional más vulnerable con programas que han probado ser eficientes, costo-efectivos y de rápido impacto. Así, los nuevos instrumentos, junto con el BDH tradicional, llegarían a un grupo poblacional más amplio, el cual recibiría pensiones diferenciadas que atienden condiciones específicas. Sin embargo, aun con un nuevo enfoque, estos instrumentos no dejan de

reproducir los preceptos sobre la pobreza (y la lucha contra la pobreza) del neoliberalismo, por lo que el instrumento mismo no vio mayores cambios.

A partir de este importante cambio en la manera en que se configuraron los programas de transferencias monetarias, se encuentra otro de los resultados trascendentales en la red: la gestación de una cuarta idea programática. Uno de los resultados que se observa es que las ideas programáticas promovidas por organismos internacionales, académicos y el sector privado casi no se modifican. Las ideas programáticas que guían al sector público tuvieron cierta variación, pero esencialmente no fueron mayores modificaciones. Sin embargo, el hecho de que se crearon nuevos instrumentos complementarios como respuesta a la necesidad de aplicar una política social integral, que además nacen del proceso endógeno de aprendizaje social sobre PTMC y fortalecimiento de capacidades estatales, son producto de una idea programática que no se encontraba en la red del periodo anterior. Esta idea programática nace de la nueva visión otorgada a la política social, y aunque emerge del trabajo del sector gubernamental, en especial del MCDS y MIES, es la idea que está presente en todos los nodos instrumentales de la parte baja de la red, los cuales aparecen y se mantienen alrededor de dicha idea.

Una de las principales preocupaciones durante el periodo que comenzó en 2007 fue el de garantizar que los fondos que se usan para las transferencias monetarias lleguen a aquellas personas que de verdad lo necesitaban (Carrera 2019, entrevista). Por este motivo, se realizó un gran esfuerzo en refinar los mecanismos para obtener y manejar la información necesaria para lograr una focalización apropiada, en la que el Registro Social pueda constar con la información de la población considerada pobre a detalle, y pueda alimentar al MIES y el MCDS con dicha información. Esta necesidad de generar y gestionar de manera efectiva la información desde el propio Estado propició algunos resultados en la red: la capacidad de manejar la información y presentar evidencia aumentó considerablemente la agencia del MIES y el MCDS, quienes no solo fueron los nodos más centrales del sector gubernamental, sino también de toda la red. Este resultado demuestra la importancia que tiene en este tema el control de recursos como la información, los datos estadísticos y el conocimiento experto. El que el Estado aumente su capacidad en el manejo de estos recursos también provocó que la red interna del gobierno se fortalezca frente a los organismos internacionales y académicos, quienes

pasaron de proveer la mayoría del conocimiento experto a proveer lo que los expertos del MIES y el MCDS consideren necesario.

No obstante, en cuanto a la estructura de la red y la agencia de sus nodos, uno de los resultados más importantes es el orden constitucional que se impuso y la obligatoriedad de que todas las decisiones sobre política social, y por ende sobre el BDH, se hagan en un marco establecido tanto por la Constitución como por el Plan Nacional de Desarrollo, cuya verificación se ejerció a través de SENPLADES. Esto provocó cambios profundos en la red, puesto que a la vez que fortaleció a los actores gubernamentales frente al resto de actores, también dio capacidades específicas y les estableció limitaciones. De este modo, se reformó la manera en la que los nodos gubernamentales interactuaban entre sí: la jerarquía siguió siendo importante para estos nodos, y actores con gran jerarquía aún podían posicionar ideas programáticas con mayor facilidad, pero esto no mermó la independencia con la que los actores más técnicos pudieron actuar (Cely 2019, entrevista). Se generó un proceso de empoderamiento en el sector público, con un intercambio más dinámico de recursos políticos, financieros y técnicos. Por tanto, en la medida en que los programas de transferencias monetarias reporten resultados rápidos y visibles frente a la población, y se cumpla con implementar una política social integral que se aleje de la lógica neoliberal de manejo del Estado, este intercambio dinámico se pudo mantener y fortalecer la red interna de actores gubernamentales.

Como último gran resultado, se tiene que las redes internas se consolidaron aún más de acuerdo al tipo de ideas programáticas que promueven, y se propició una forma de relacionamiento diferente entre actores gubernamentales y actores externos, es decir organismos internacionales y académicos. Durante el periodo anterior, el BID, el Banco Mundial, y los académicos de alto nivel tuvieron acceso al sector gubernamental a través de varios nodos, de manera que podían ejercer influencia a nivel político, técnico y financiero. En este sentido, la influencia de estos actores externos era poderosa porque permeaba a los nodos gubernamentales desde los más jerárquicos hacia abajo, y sus ideas se colaban en varios niveles. Con la consolidación de la red interna de actores gubernamentales, la influencia de actores externos fue restringida, limitada a los aspectos técnicos, y filtrada por autoridades y expertos perteneciente a actores centrales como el MIES y el MCDS. De esta manera, las decisiones de política que se tomó a

partir de esta configuración de la red dieron como resultado una visión más endógena de la política, un afianzamiento del aprendizaje social dentro del sector gubernamental, un refinamiento de los métodos de operativización del BDH generados a partir del conocimiento del mencionado sector gubernamental, y una ampliación de herramientas de transferencias condicionadas que respondían tanto a mandatos constitucionales, del PND y del discurso manejado por el gobierno de Correa, pero que se alejaron de cierta manera del curso que llevaban los PTMC en la región.

1.19. Cambio de segundo orden en la política del Bono de Desarrollo Humano

Al final del período en que gobernó Rafael Correa en Ecuador, en 2017, se identifica que el Bono de Desarrollo Humano sufrió varios cambios importantes. En pocas palabras, los principales cambios observados en el periodo 2007-2017 con respecto al contexto en el que se implementó el BDH entre 2003 y 2006 fueron: (1) algunos aumentos en la cantidad de dinero entregada por concepto del Bono, que se implementaron normalmente por cumplir con promesas electorales, (2) el mejoramiento del mecanismo para la verificación de cumplimiento de condicionalidades por parte de los beneficiarios, (3) el refinamiento constante de la recolección y manejo de información a fin de lograr una focalización que permita adjudicar de manera justa y efectiva los programas de transferencias monetarias y (4) la implementación de una serie de programas de transferencias condicionadas y no condicionadas que complementen al BDH, atiendan a un sector de la población más amplio, más vulnerable y en situación de pobreza, y conviertan a este tipo de instrumentos en parte de una política social integral. Al respecto, es necesario identificar qué tipo de cambio ha sido el desarrollado por el BDH y la política a su alrededor, y determinar si en efecto ha significado un cambio de segundo orden.

En términos generales, los objetivos globales del Bono de Desarrollo Humano no se modificaron. Si bien es cierto que la política social pasó de asistencial y secundaria a ser central, integral, promotora del desarrollo, y se la equiparó con la política económica, el BDH se mantuvo principalmente como un instrumento de protección a los sectores económicos más desfavorecidos de la sociedad, el cual asiste a las familias que se encuentran en situación de pobreza a incorporarse al mercado, mientras fomenta la generación de capital social mediante el apoyo al acceso de niñas, niños y adolescentes

a servicios de salud y educación. Por lo tanto, es posible descartar que el cambio experimentado por el BDH haya sido de tercer orden; este instrumento no llegó a experimentar cambios paradigmáticos, a pesar de que la política social en el país sí sufrió modificaciones que podrían considerarse de tercer orden. Por otro lado, tanto en el aumento de la cantidad entregada mediante transferencia, el fortalecimiento continuo de las capacidades de verificación de cumplimiento de condicionalidades y de la focalización, así como la creación de varios programas similares y complementarios, se puede evidenciar que los cambios han sido incrementales, y han evolucionado de manera que no se ha desafiado los paradigmas en los que reposa el BDH.

De los cuatro cambios esenciales que se ha identificado, es posible notar que los tres primeros no van más allá de ser reformas graduales al instrumento de política. Estos cambios han servido para mejorar la implementación del BDH, pero estructuralmente no lo modifican demasiado. Si bien han sido transformaciones que han aprovechado el aprendizaje social sobre este tema y que han requerido tomar en cuenta ideas como la necesidad del gobierno central de implementar programas costo-efectivos que generen resultados visibles, no han sido necesarias modificaciones radicales en el programa en sí, puesto que ha sido fácil adaptarlo a los nuevos lineamientos de la política social (Oleas 2018, entrevista). No obstante, la creación de programas complementarios inéditos, entre ellos nuevas transferencias dirigidas a poblaciones vulnerables como personas con discapacidad de la tercera edad y el establecimiento de un crédito no reembolsable para beneficiarios del BDH, sí constituye una modificación significativa en la aplicación de los PTMC en el Ecuador, además de ser el aterrizaje de los cambios profundos en la política social. Por consiguiente, al ser esta una transformación que altera en gran medida al instrumento de política, sin llegar a amenazar sus paradigmas, sí puede considerarse un cambio de segundo orden.

Puesto que se constata que, del periodo de 2003-2006 al periodo de 2007-2017, el Bono de Desarrollo Humano sufrió un cambio de segundo orden, cabe examinar las razones por las que el cambio no fue más radical a pesar de haberse presentado una transformación general del Estado. Esta incluyó una nueva Constitución, la inclusión de nuevos actores para el sector social y la aplicación de la política social con un nuevo enfoque; estos son factores que pueden propiciar cambios importantes una vez que se diseñan los programas de dicha política. Una lectura poco profunda podría encontrar la

causa de esta falta de transformación en el efecto de dependencia del camino generado por el BDH en la política pública ecuatoriana debido a su masiva aceptación y su facilidad de implementación. Y aunque es posible que este efecto se haya dado, el análisis de las redes de política nos muestra que los procesos han sido más complejos. En este punto, este trabajo ha estudiado cómo las ideas programáticas, a través de la red de política, pueden explicar, total o parcialmente, los cambios acaecidos en el segundo periodo revisado.

A pesar de la inclusión de una nueva idea programática en el segundo periodo, los otros tres grupos principales de ideas programáticas aparecen con poca variación en ambos periodos. De estos grupos de ideas, las promovidas por los organismos internacionales y académicos, así como las ideas del sector privado, no vieron una variación sustancial entre ambos periodos. Las ideas programáticas que sí vieron un cambio que está reflejado en la estructura y agencia de la red fueron las promovidas por los actores gubernamentales, y las ideas que consagraron los nuevos instrumentos complementarios al BDH. Estas ideas programáticas fueron diferentes debido a los cambios importantes que vivió el sector público a partir de 2007, y el nuevo enfoque que tomó la política social desde dicho año. En consecuencia, en este periodo confluyeron la necesidad de generar instrumentos que reporten resultados rápidos y visibles pero que a la vez respondan a la nueva lógica de Estado y de la política pública con la expectativa ciudadana de que el BDH se mantenga al haberse institucionalizado este programa en la política social del país. Por su parte, la noción de que los programas de transferencias monetarias deben incluir ciertas condicionalidades era una idea programática que ya estaba bastante difundida y aceptada, por lo que en este periodo los organismos internacionales y actores académicos no necesitaron impulsarla de manera particular, como sí sucedió en el periodo previo. Entonces, su interés se mantuvo en simplemente promover a nivel regional que los PTMC seguían siendo una de las mejores herramientas para luchar contra la pobreza y generar capital social.

De esta manera, es posible advertir que muchos de los cambios que se dieron en el Ecuador a raíz de la llegada al poder de Rafael Correa tuvieron una interacción dinámica con la red de política del Bono de Desarrollo Humano, lo que generó nuevas ideas programáticas que se mezclaron con las del periodo anterior. Estas nuevas ideas programáticas también tuvieron una relación dinámica con la red, que se transformaba

tanto a nivel de estructura como de agencia de sus nodos. En este proceso, las ideas programáticas afectaron la forma en que se configuró la nueva red, la cual a su vez también influyó en la manera en la que las ideas programáticas se difundían y en cómo los actores podían posicionar más fácilmente sus ideas dentro de esta red de política. Tanto los cambios en la estructura de la red, como en la agencia de los actores, que se observan en este segundo periodo permiten notar cómo estos dos aspectos están estrechamente relacionados, y cómo pueden ser tan determinantes como para que actores que fueron inmensamente relevantes en el primer periodo, es decir organismos internacionales y académicos, pierdan en gran medida esta condición. También se evidenció que el poder de generar y controlar recursos está directamente relacionado con la capacidad de posicionar ideas programáticas, por lo que dentro de la red la manera en que los recursos circulan y se intercambian también da una idea de cómo las ideas se difunden. En general, la forma en que las ideas programáticas se dispersan en la red, y se posicionan unas sobre otras, probó ser un proceso vívido y vital para entender los cambios en el BDH y la política alrededor de este instrumento.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación, se ha pretendido verificar en primer lugar si los cambios que han existido en el Bono de Desarrollo Humano han sido de segundo orden y, en segundo lugar, si dichos cambios de segundo orden han sido provocados por un conjunto de ideas programáticas, las cuales han sido promovidas por diferentes actores relevantes dentro de la red de política de este instrumento, principalmente expertos y organismos internacionales. Para este análisis, se tomó como punto de partida el contexto formado en el período comprendido entre 2003 y 2006, en el que el Bono de Desarrollo Humano se consolidó en la política social como una transferencia condicionada, y se analizó los cambios ocurridos en el periodo comprendido entre 2007 y 2017, mientras estuvo en el poder Rafael Correa. Una vez identificados los principales cambios que experimentó el BDH y la política social ecuatoriana, se profundizó en las ideas programáticas que estuvieron detrás de dichos cambios, así como los actores que gestionaron dichas ideas y propiciaron los cambios. Esto se logró mediante el estudio de las acciones y decisiones de cada actor, así como las relaciones e intercambios que mantuvieron entre sí, a través de la observación de las redes de política que se formaron en cada uno de los periodos revisados. En este sentido, se verifica que la hipótesis propuesta por esta investigación es parcialmente correcta.

En primer lugar, se ha evidenciado que los cambios que sufrió el Bono de Desarrollo Humano y la política ejercida alrededor de este instrumento fue de segundo orden. Es cierto que la mayoría de cambios implementados en el BDH, como el aumento en la cantidad de dinero entregada y el mejoramiento en la verificación de cumplimiento de condicionalidades y la focalización de beneficiarios, no representaron más que una calibración del instrumento para mejorar su funcionamiento. Estos cambios se fueron dando de manera incremental y en ningún momento modificaron los objetivos, los mecanismos de implementación o las propiedades de este Bono. Sin embargo, a nivel de estructura del Estado, a partir de 2007 sí se gestaron varios cambios profundos e importantes, que afectaron en gran manera cómo se concebía y aplicaba la política social. Dentro de un nuevo marco institucional y una nueva lógica bajo la que se aplicó la política social, se originaron cambios importantes en la red de política, que a su vez desembocaron en una nueva forma de diseñar y tomar decisiones con respecto al BDH. Todas estas modificaciones que no son totalmente visibles a simple vista, se vuelven

tangibles con la creación del PPD, el PAM, el BJGL y el CDH. Este último hecho sí representa un cambio de segundo orden.

Sin modificar los preceptos, principios y objetivos con los que se implementa el BDH, se integran estos nuevos programas de transferencias condicionadas y no condicionadas, con lo que no se transforman los paradigmas del BDH – en todo caso se refuerzan – pero sí cambia la aplicación y, sobre todo, el alcance de la política que rodea al BDH. Ha pasado de ser un instrumento implementado de manera aislada, y como un fin de la política en sí mismo, a ser una herramienta que complementa toda una política social transversal que busca el desarrollo y la atención integral a toda la población. En este sentido, el BDH y los nuevos programas complementarios se mejoran a fin de seguir cumpliendo sus objetivos sin dejar de ser programas costo-efectivos, y además pasan a formar parte de una política coordinada y dirigida por mandatos constitucionales, objetivos y metas del PND y una minuciosa planificación Estatal. De esta manera, es posible afirmar que el Bono de Desarrollo Humano ha experimentado un cambio importante de segundo orden durante el periodo comprendido entre 2007 y 2017, con respecto al periodo anterior.

En segundo lugar, se ha profundizado en las ideas programáticas que se han promovido en las redes de política del BDH en ambos periodos, así como en los actores que han compuesto estas redes, sus características y relaciones, con el objetivo de entender la relación causal entre dichas ideas programáticas y el cambio de segundo orden en el Bono. No obstante, previo a establecer esta relación causal, cabe mencionar que, si bien el enfoque ideacional con que se ha realizado este trabajo ha sido apropiado para dilucidar la relación causa – consecuencia, tampoco se ha dejado de observar factores que también podrían dar una explicación sobre esta causalidad. Se notó que el proceso que siguió el BDH a partir de 2007 puede explicarse por el efecto de institucionalización que presentó esta transferencia desde su introducción en 1998, y que hace muy difícil el retirar este beneficio, o modificarlo de manera radical, por los efectos políticos, económicos y sociales que acarrearía. A primera vista, esta institucionalización del Bono en la política social ecuatoriana podría dar pistas de por qué el BDH no se transformó de la misma manera en la que se transformó toda la política pública y la estructura del Estado ecuatoriano. Sin embargo, este efecto no logra explicar de manera completa el cambio en este programa de transferencias, por lo que es

necesario profundizar más a través del análisis de redes, y encontrar cómo las ideas programáticas jugaron un papel fundamental.

Durante el primer periodo analizado, se puso en evidencia la importancia de los organismos internacionales, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, y de académicos de envergadura regional que estaban realizando investigaciones sobre los PTMC. La relevancia de estos organismos se dio en razón de su capacidad de posicionar ideas programáticas gracias a la generación de evidencia sobre el buen funcionamiento de los PTMC que se estaban aplicando en algunos países de América Latina, pero también en un contexto en el que tanto el Banco Mundial como el BID contaban con gran apertura en varios niveles del gobierno en el Ecuador. En este contexto, el Banco Mundial y el BID ejercían un alto nivel de influencia, en especial en un país con instituciones débiles y con muchas deudas sociales. En este primer periodo, la participación de organismos internacionales y académicos, con relaciones estratégicas no solo entre ambos, sino entre ellos y el Estado ecuatoriano, fue determinante para el posicionamiento de ideas programáticas, de las que destaca la necesidad de implementar condicionalidades al Bono Solidario, a fin de convertirlo en una herramienta que sirva para promover el desarrollo e inclusión de la población más empobrecida y deje de ser solo un paliativo a la extrema pobreza y marginalización. La apertura que tenían estos actores externos en varios niveles del gobierno, incluido nodos de gran jerarquía, sumada a su capacidad de proveer varios recursos, como conocimiento experto y financiamiento, fueron determinantes para delinear la manera en la que se expandirían las ideas programáticas.

Sin embargo, durante el segundo periodo, este poder de influencia con que contaban los organismos internacionales y académicos fue mermado considerablemente. Esta disminución en su relevancia en la red de política del BDH se debió principalmente al fortalecimiento de la red interna de actores gubernamentales, como consecuencia directa de la transformación del Estado que se dio con el gobierno de Correa, que impulsó un sector público más competente, autónomo y con los recursos financieros necesarios. Además, el proceso de aprendizaje social que se dio dentro de las Carteras de Estado que aplican la política social y que manejan el BDH también favoreció que la red interna del gobierno genere datos y conocimiento experto y gestione los diversos recursos que en el periodo anterior venían de actores externos. En este sentido, se nota

que los recursos son un elemento fundamental para ejercer poder dentro de esta red de política. Por un lado, el conocimiento experto acerca de los PTMC es necesario para diseñar este tipo de instrumentos de manera técnica y efectiva, generar resultados visibles, cumplir con sus objetivos y usar los fondos públicos de forma eficiente. Por otro lado, contar con los recursos financieros es indispensable para poner en marcha este tipo de programas. Por tanto, es factible afirmar que el control de estos recursos, sumado a la jerarquía y el tipo de papel que cada nodo juegue dentro de la red es decisivo para el posicionamiento de ideas programáticas.

Esta transformación en la forma en la que se generan gestiona, e intercambian recursos técnicos y financieros también tuvo su impacto en la red de política. El fortalecimiento del sector gubernamental implicó una menor dependencia hacia los fondos y el conocimiento que anteriormente fue provisto por el BID, el Banco Mundial y los expertos académicos. Por un lado, el discurso político se encaminaba hacia un manejo soberano de la política pública nacional y disminuir la dependencia hacia organismos multilaterales que no representaban los intereses del país; por otro lado, las condiciones permitieron este manejo más soberano de la política social con respecto al BDH, gracias al proceso de aprendizaje social que tuvo lugar en las instituciones estatales relacionadas y a la disponibilidad de recursos económicos. El fortalecimiento del Estado significó a su vez la disminución en el número de conexiones que los organismos internacionales y los expertos académicos mantuvieron con la red interna del gobierno, y su reducción en el nivel de agencia con respecto a los nodos de dicha red interna. En este punto, la hipótesis no se comprueba, puesto que se pone en evidencia que los organismos internacionales y los académicos no necesariamente mantienen un papel preponderante en el posicionamiento de ideas programáticas dentro de la red del Bono de Desarrollo Humano.

Por otro lado, se verifica que la promoción de ideas programáticas, apalancadas en el conocimiento experto, en la disposición de recursos financieros y en el nivel de jerarquía, es un factor que influye en la toma de decisiones y genera cambios en la política del BDH. Todos estos factores que apalancan el posicionamiento de ideas presentan variaciones importantes de un periodo a otro, lo que se refleja en la red de política. Por lo tanto, se advierte que en ambos periodos se dieron procesos de posicionamiento de ideas programáticas, en la que hubo actores con mayor influencia

que otros debido a su agencia y posición en la red, y que dio diferentes resultados según la manera en que se desarrolló este proceso. En el primer periodo, organismos internacionales y actores académicos fueron los principales promotores de ideas programáticas, y el resultado fue un PTMC muy similar a los que se estaban implementando en la región de América Latina. Estas ideas programáticas fueron armonizadas con los intereses del gobierno, y así fue como el BDH se consolidó como una transferencia condicionada. En contraste, en el segundo periodo, debido a todas las transformaciones del Estado propiciadas por el nuevo gobierno, el sector gubernamental vio un fortalecimiento político, técnico y financiero, lo que restó preponderancia a la influencia directa de los organismos internacionales y académicos. Como resultado de este fortalecimiento, sumado al proceso de aprendizaje social dentro de las instituciones del Estado, que permitió generar conocimiento experto al interior del mismo, también se generó una nueva categoría de ideas programáticas, las cuales se materializan en la creación de todo un conjunto de programas de transferencias condicionadas y no condicionadas que complementen al BDH y se adapten a la nueva visión de la política social.

Como se ha mostrado, el estudio del caso del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador como uno de los PTMC que se han venido aplicando hasta la actualidad en la región ha permitido observar la manera en que un cambio de segundo orden en un instrumento de política pública puede ser provocado por la interacción dinámica de ideas programáticas, promovidas por diferentes tipos de actores dentro de una red de política. También se ha evidenciado que el manejo de recursos es una condición necesaria para adquirir relevancia dentro de una red de política y ser un nodo influyente en los resultados de la misma. Si bien en un inicio, los organismos internacionales y los académicos tuvieron un nivel de influencia vital dentro de la red, en el segundo periodo este nivel se trasladó a los actores gubernamentales una vez que estos lograron controlar los recursos técnicos, políticos y financieros. Lo que demuestra que no necesariamente tienen que ser estos actores externos los que promuevan ideas programáticas dentro de la red, sino que la relevancia está realmente en quien controla los recursos mencionados. No obstante, sí es posible aseverar que las ideas programáticas, y la manera en que se promueven dentro de la red de política por sus actores, es determinante para provocar cambio de segundo orden en un instrumento de política social como es el Bono de Desarrollo Humano.

Finalmente, cabe mencionar que el modelo de análisis utilizado para esta investigación ha permitido revelar un espectro importante del cómo se da la transmisión de ideas programáticas que derivan en decisiones y cambios importantes en la política pública ecuatoriana, y específicamente en el caso de la política social del país y en uno de sus instrumentos más destacados como es el Bono de Desarrollo Humano. La manera global en que se ha abordado este tema, que ha posibilitado estudiar de manera integral los procesos y llegar a conclusiones que toman en cuenta una interacción dinámica de las variables, por otro lado, puede dejar de lado detalles importantes a los que se llegaría con mecanismos que se concentran en aspectos determinados, como la agencia o la estructura. En este sentido, se reconoce que una limitación a los hallazgos de este trabajo puede darse debido a la mirada global que se dio a los procesos de cambio del BDH. En otro orden de ideas, este trabajo ha utilizado varias herramientas teóricas para entender un caso específico de la política pública ecuatoriana y latinoamericana; por consiguiente, este estudio es útil tanto para entender el comportamiento de la política pública y sus actores e ideas programáticas, así como para enriquecer las herramientas mencionadas al ponerlas a prueba. Sin embargo, esta tesis no es capaz de generar un modelo de análisis predictivo acerca del cambio en la política, ni genera valoraciones acerca de la efectividad del mismo en el caso de estudio. Por otro lado, el situar a las ideas programáticas como variable independiente también presenta un reto, puesto que se espera probar una relación causal a partir de un elemento que por su propia naturaleza pueda cambiar durante el periodo estudiado. Esto además de revelar otra de las limitaciones del enfoque ideacional, también indica que en el fenómeno del cambio en la política pública pueden actuar varias variables independientes. En esta investigación se ha aislado el efecto de las ideas programáticas, pero deja abierta la posibilidad de encontrar otro tipo de enfoques que distingas diferentes causas que complementen a la labor de estas ideas. En virtud de lo expuesto, mientras se espera haber aportado al debate teórico sobre el cambio en las políticas públicas y a un mejor entendimiento sobre el comportamiento dinámico de la política social y el BDH en Ecuador, también se reconoce que este trabajo representa una mínima parte de todo el conocimiento que puede generarse con respecto a estos temas, el cual se mantiene abierto a varios aportes desde distintas perspectivas, enfoques y modelos de análisis en que pueden ser abordados.

Anexos

Anexo 1: Resultados Estadísticos Completos de la Red de Contexto BDH 2003

ID	Descripción	Tipo	Grado de Entrada	Grado de Salida	Grado de Centralidad	Excentricidad	Cercanía	Intermediación
LGut	Lucio Gutiérrez	1	2	1	3	3.0	0.45	0.0
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social	1	6	5	11	2.0	0.7272727272727273	21.0
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador	1	4	0	4	0.0	0.0	0.0
MBS	Ministerio de Bienestar Social	1	6	3	9	2.0	0.6666666666666666	11.0
MFin	Ministerio de Finanzas	1	4	3	7	1.0	1.0	24.0
MSP	Ministerio de Salud Pública	1	2	1	3	1.0	1.0	0.0
MinEdu	Ministerio de Educación	1	3	0	3	0.0	0.0	0.0
RVos	Rob Vos	2	3	2	5	3.0	0.47368421052631576	0.0
JPonce	Juan Ponce	2	2	4	6	3.0	0.5263157894736842	0.0
NSch	Norbert Schady	2	2	2	4	3.0	0.47368421052631576	0.0
BANRED	BANRED	3	1	2	3	1.0	1.0	0.0
RBP	Red de Bancos Privados	3	2	0	2	0.0	0.0	0.0
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito	3	2	0	2	0.0	0.0	0.0
BID	BID	4	1	8	9	2.0	0.7222222222222222	0.0
BM	Banco Mundial	4	0	9	9	2.0	0.7368421052631579	0.0

Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Echeverría (2006), Enríquez-Bermeo (2013), (Martínez y otros (2017), Martínez-Dobronsky y Rosero (2007) y Datos tomados de las entrevistas

Anexo 2: Resultados Estadísticos Completos de la Red de Contexto BDH 2007

ID	Descripción	Tipo	Grado de Entrada	Grado de Salida	Grado de Centralidad	Excentricidad	Cercanía	Intermediación
RC	Rafael Correa	1	1	5	6	2.0	0.5510204	0.0
Const	Constitución 2008	5	0	10	10	2.0	0.6086957	0.0
PND	Plan Nacional de Desarrollo	5	2	13	15	2.0	0.6666666	4.0
SENP	SENPLADES	1	3	7	10	2.0	0.5813953	1,0833333
CDS	Consejo de Desarrollo Social	1	4	9	13	3.0	0.5714286	5,3333333
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	1	5	20	25	2.0	0.8846154	38,1666667
RS	Registro Social	1	2	0	2	0.0	0.0	0.0
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social	1	5	19	24	2.0	0.88	25,4166667
MSP	Ministerio de Salud Pública	1	6	1	7	1.0	1.0	0.0
MinEdu	Ministerio de Educación	1	7	0	7	0.0	0.0	0.0
MFin	Ministerio de Finanzas	1	6	3	9	1.0	1.0	21.0
RCiv	Registro Civil	1	5	0	5	0.0	0.0	0.0
RVos	Rob Vos	2	5	0	5	0.0	0.0	0.0
JPonce	Juan Ponce	2	4	3	7	1.0	1.0	2.0
FEB	Francisco Enríquez Bermeo	2	5	0	5	0.0	0.0	0.0
NSch	Norbert Schady	2	4	2	6	1.0	1.0	0.0
CPax	Cristina Paxson	2	5	0	5	0.0	0.0	0.0
MCA	María Caridad Araujo	2	5	0	5	0.0	0.0	0.0

Unis	Universidades Nacionales	2	3	0	3	0.0	0.0	0.0
BANREDP	BANRED	3	1	2	3	1.0	1.0	0.0
RBP	Red de Bancos Privados	3	2	0	2	0.0	0.0	0.0
CAC	Cooperativas de Ahorro	3	2	0	2	0.0	0.0	0.0
BID	BID	4	2	6	8	2.0	0.875	0.0
BM	Banco Mundial	4	2	6	8	2.0	0.875	0.0
BDH	Bono de Desarrollo Humano	5	4	1	5	1.0	1.0	0.0
BJGL	Bono Joaquín Gallegos Lara	5	4	0	4	0.0	0.0	0.0
PPD	Pensión Asistencial para Personas con Discapacidad	5	4	0	4	0.0	0.0	0.0
PAM	Pensión Asistencial para Adultos Mayores	5	4	0	4	0.0	0.0	0.0
CDH	Crédito de Desarrollo Humano	5	5	0	5	0.0	0.0	0.0

Fuente: Cálculos de Sistema Gephi a partir de Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2017), Acosta y Cajas (2018), MIES (2013), Larrea 2018, Stoessel 2015, SICES 2019 y Datos tomados de las entrevistas.

Anexo 3: Cuadro resumen de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en la Región de las Américas

País	Programa	Vigencia	Descripción	Población meta	Método de focalización
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009 - Presente	Programa de transferencias de ingresos que tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes	Familias con hijos/as menores de 18 años y/o mujeres embarazadas que se encuentren desocupadas o se desempeñen en la economía informal. Empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo y monotributistas sociales.	Comprobación de medios indirecta (proxy means test)
	Familias por la Inclusión Social	2005 - 2010	Programa de transferencias condicionadas. Sucesor del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)	Familias en riesgo social con niños/as entre 0 y 19 años, mujeres embarazadas y/o discapacitados/as	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test) 2) Categórica: Beneficiarios de programa Jefes de Hogar con dos o más hijos/as menores de 19 años
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	2002 - 2005	Programa de transferencias condicionadas, incluye acciones de empleo. Unifica programas de empleo de emergencia en el contexto de la crisis económica política y social que azotó al país a fines de 2001.	Familias con jefes/as de hogar desocupados/as con hijos/as de hasta 18 años de edad, discapacitados o mujeres embarazadas	1) Categórica: hogares con jefe de hogar sin empleo. 2) Comunitaria: Consejos Consultivos Locales
	Programa de Ciudadanía Porteña	2005 - Presente	Programa de transferencias condicionadas (PTC) establecido en la ciudad de Buenos Aires.	Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza. Se pone énfasis en hogares con mujeres embarazadas y miembros menores de 18 años, discapacitados y/o adultos mayores.	1) Comprobación de medios directa e indirecta (proxy means test)
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST	2011 - Presente	Programa de transferencias con corresponsabilidad que provee una pequeña asistencia monetaria a hogares en situación de pobreza, sujeta a condicionalidades específicas en educación (asistencia mínima del 85% a la escuela) y salud (inmunización de niños menores de 5 años y controles pre-natales para mujeres embarazadas).	Hogares en situación de pobreza	Categórica: Proxy Means Test

Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006 - Presente	Programa de transferencias monetarias condicionadas que se establece como incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas del nivel primario. Tiene como antecedente el "Bono Esperanza" implementado por el Gobierno Municipal de El Alto en el departamento de La Paz, entre 2003 y 2005.	Niñas, niños y adolescentes menores de 21 años cursando el nivel de educación primaria comunitaria vocacional o el nivel de educación secundaria comunitaria productiva, en las unidades educativas fiscales y de convenio del subsistema de educación regular. Adicionalmente, los alumnos(as) en centros de educación especial fiscales y de convenio del subsistema de educación alternativa y especial.	Categoría: usuarios de establecimientos públicos.
	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	2009 - Presente	Programa de transferencias monetarias condicionadas con la finalidad de hacer efectivo los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de dos años.	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud	Categoría: Mujeres y niños sin cobertura de seguro de salud
Brasil	Bolsa Familia	2003 - Presente	Programa de transferencias condicionadas más grande de la región en cuanto a cobertura. Se origina en 2003 por la unificación de los programas de transferencias de ingresos condicionadas sectoriales (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gas). En 2005 también unifica sus prestaciones con el Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluyendo corresponsabilidades específicas a las familias pobres que presentan situaciones de trabajo infantil. Desde 2012 incorpora un beneficio para la superación de la extrema pobreza, que cubre la diferencia entre el ingreso per cápita familiar y el valor de la línea de extrema pobreza.	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema	<ol style="list-style-type: none"> 1) Familias con ingreso per cápita menor a la línea de pobreza, según encuestas de hogares. 2) Se establecen cuotas del número de familias receptoras a nivel municipal como resultado del análisis del número de familias con ingreso per cápita menor a la línea de pobreza según encuestas de hogares 3) Las municipalidades registran familias que, según el CadÚnico, tienen un ingreso per cápita menor a medio salario mínimo o cuyo ingreso total es menor a tres salarios mínimos 4) Prueba de medios directa (means test) y revisión comparativa con datos administrativos y otras bases de datos

Bolsa Alimentação	2001 - 2003	Programa federal de transferencias condicionadas con énfasis en nutrición, siguiendo el patrón de Bolsa Escola.	Familias en situación de extrema pobreza (hasta R\$90 mensuales per cápita) con hijos/as entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas	
Bolsa Escola	2001 - 2003	Programa federal de transferencias condicionadas con énfasis en educación. Viene a suceder los programas PTC municipales (Distrito Federal, Campinas, Belo Horizonte, Vitoria, Recife, etc.) y al programa estadual Garantía de Renda Mínima (PGRM) de 1999	Familias en situación de extrema pobreza con niños/as entre 6 y 15 años.	1) Comprobación de medios directa (means test) 2) Geográfica
Cartão Alimentação	2003	Programa federal de transferencias de ingresos ligado a la seguridad alimentaria (sin condiciones) instituido 2003 en el recientemente creado Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)	Familias en extrema pobreza con hijos/as entre 0 y 6 años y/o mujeres embarazadas	
Programa Bolsa Verde	2011 - Presente	El programa "Bolsa Verde" forma parte del plan "Brasil sem Miséria". Su nombre oficial es Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental. Este programa tiene como objetivos fomentar la conservación de los eco sistemas (su cuidado y uso sostenible), promover la ciudadanía, mejorar las condiciones de vida de los hogares en situación de extrema pobreza e incentivar la participación de los beneficiarios en acciones de desarrollo ambiental, social, educacional, técnico y profesional.	Familias en situación de extrema pobreza que ejercen actividades de conservación de los recursos naturales en las áreas definidas por al artículo 5 del decreto 7.572/11	1) Geográfica. Familias que viven en las áreas y que realizan actividades de conservación y uso sustentable, identificadas por el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y la Secretaria del Patrimonio de la Unión (SPU). 2) Comprobación de medios directa (means test): Familias en situación de extrema pobreza (Ingreso per cápita inferior a R\$ 85.00), registradas en el CadÚnico como beneficiarias del Programa Bolsa Familia.

	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1996 - Presente	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en trabajo infantil. En 2005 unifica sus prestaciones con el Bolsa Familia, pasando a atender a las familias no-pobres que se encuentran en situación de trabajo infantil, mientras que Bolsa Familia atiende al conjunto de familias en situación de pobreza. El servicio de transferencias monetarias del PETI fue gradualmente absorbido por el Bolsa Familia y hoy en día un número muy limitado de familias aún lo reciben.	Familias no-pobres (renta mensual per cápita superior a R\$170) con hijos menores de 16 años que presentan situaciones de trabajo infantil, salvo que se encuentren en situación de aprendiz a partir de los 14 años.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Categórica: Familias con menores de 16 años que trabajen 2) Geográfica: Búsqueda activa a nivel municipal de niños en trabajo infantil, por parte de los equipos de Asistencia Social, del CadÚnico durante el registro o actualización del mismo, y por parte de los actores de la red intersectorial que componen las acciones estratégicas del PETI. 3) Comprobación de medios directa (means test).
Chile	Chile Solidario	2002 - 2017	Si bien es clasificado como PTC, este programa posee características particulares referidas a su enfoque psicosocial y la importancia que tiene el acompañamiento familiar a través del programa Puente. En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporaron nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)	Familias y personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad	Comprobación de medios indirecta (Índice de calidad de vida)
	Subsistema de Seguridades y Oportunidades - SSyOO (o Ingreso Ético Familiar - IEF)	2012 - Presente	Corresponde a un conjunto de transferencias monetarias que suplementan los ingresos autónomos de los hogares en situación de extrema pobreza. El programa combina transferencias condicionadas y no condicionadas. El SSyOO provee también acompañamiento psicosocial a las familias participantes, así como programas sociolaborales.	Hogares en situación de extrema pobreza. En el caso del pilar de logros se extiende a hogares pertenecientes al 30% más vulnerable de la población.	Comprobación de medios indirecta (Clasificación Socioeconómica)

Colombia	Más Familias en Acción	2001 - Presente	PTC que a contar de 2006 forma parte de un sistema de articulación de diversos componentes de la oferta pública denominado Red Juntos. En el año 2007 ingresó a la totalidad de los grandes y medianos centros urbanos del país, donde las condiciones de acceso a los servicios de salud y educación de la población vulnerable son diferentes a los demás municipios, razón por la cual se modificaron los montos de pago de subsidio. Adicionalmente, desde el año 2007 se focalizaron las comunidades indígenas del país para ser beneficiarias de estos subsidios y como una estrategia complementaria se inició en 2008 el proceso de bancarización para que las familias se vincularan al sistema financiero.	Familias en situación de pobreza y vulnerabilidad (Nivel 1 del SISBÉN), en condición de desplazamiento o indígenas con hijos/as menores de 18 años.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Geográfica (aplica sólo en los casos que debido a restricciones de financiamiento no sea posible cubrir a la totalidad de las familias en el nivel 1 del SISBÉN) 2) Exclusión de áreas con oferta insuficiente (existencia de bancos o instituciones financieras e infraestructura de salud y educación para atender nueva demanda) 3) Categórica: Familias desplazadas; familias indígenas; familias pobres 4) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en nivel 1 de SISBEN.
	Red Unidos (Ex Red Juntos)	2007 - Presente	Estrategia de intervención integral y coordinada que provee acompañamiento familiar y comunitario a las familias objeto de su intervención y facilita el acceso de sus beneficiarios a la oferta de servicios sociales del Estado, para la consecución de 45 logros básicos.	1,5 millón de familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en nivel 1 de SISBEN. 2) Categórica: Familias desplazadas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) y familias indígenas registradas en el censo indígena.
	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2005 - 2012	Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) ejecutado en la ciudad de Bogotá.	Familias en situación de pobreza no indigente con niños/as menores de 19 que asisten entre 6o. y 11o. Grado	Comprobación de medios (Índice de Calidad de Vida, Nivel 2 del SISBÉN)

Costa Rica	Avancemos	2006 - Presente	Programa de transferencias condicionadas, con énfasis en prevenir la deserción escolar en educación secundaria.	Familias con adolescentes y jóvenes entre 12 y 25 años que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas	<p>1) Geográfica: Como parte de la estrategia "Puente al Desarrollo", se hacen barridos censales para recaudar información de las familias en los 75 distritos más pobres de Costa Rica según el mapa de pobreza del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).</p> <p>2) Prueba de medios indirecta: (proxy means test). Niveles 1, 2 y 3 del SIPO (Sistema de Población Objetivo).</p> <p>3) Categórica: Familias con jóvenes en sexto y último año de educación primaria que hayan recibido becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE).</p>
	Superémonos	2000 - 2002	Programa de transferencias condicionadas, con énfasis en la prevención de la deserción escolar en educación primaria a cambio de un bono alimenticio. Propicia el acceso y la permanencia en el sistema educacional de niños y jóvenes pobres.	Familias en situación de pobreza con niños de 6 a 18 años	1) Prueba de medios indirecta: (proxy means test). Niveles 1, 2 y 3 del SIPO (Sistema de Población Objetivo)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003 - Presente	Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), sucesor del programa Bono Solidario. El programa prevé condicionalidades para su transferencia a las familias, pero éstas no han sido objeto de controles. Forma parte del "Programa de Protección Social" (PPS) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), mediante el cual se vincula a programas de microcrédito y capacitación profesional ("Crédito Productivo Solidario") y protección ante emergencias y catástrofes naturales ("Bono de Emergencia"). El programa incluye a familias con niñas y niños menores de 16 años, así como a adultos mayores y personas con discapacidad. Las transferencias monetarias se entregan por medio de la red de bancos privados.	Familias en extrema pobreza con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad	<p>1) Geográfica: Con base en la información cartográfica del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, se seleccionan los sectores censales donde la incidencia de la pobreza supera al 50% de los hogares.</p> <p>2) Comunitaria: En sectores censales muy dispersos (como en la Amazonía), se convoca a las familias a través de una autoridad local para que acudan a un sitio público y provean la información requerida para el Registro Social.</p> <p>3) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias cuyo Índice de Bienestar las clasifica en condición de extrema pobreza (índice menor a 28,2 en 2015).</p> <p>4) Categórica: Criterios de selección (familias en pobreza extrema con hijos menores de 16 años, adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad).</p>

	Bono Solidario	1998 - 2003	Programa de Transferencia Monetaria Focalizada. Creado como mecanismo de compensación monetaria a la eliminación de los subsidios de los precios para el gas a uso doméstico, gasolina y electricidad. El programa en su modalidad de operación no emplea mecanismos de condicionamiento ni de sanciones.	Madres con al menos 1 hijo menor de 18 años, adultos mayores de 65 años y discapacitados pobres	Autoselección, inscripción en cada parroquia
	Desnutrición Cero	2011 - Presente	El objetivo general de este programa es eliminar la desnutrición de los recién nacidos hasta el primer año de vida. Se enmarca en la estrategia Acción Nutrición del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y se implementará en 303 parroquias que presentan niveles de desnutrición crónica superiores al 35% y que están identificadas por la estrategia Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI). Además de la oferta de consejerías y charlas, contempla una transferencia condicionada a la asistencia y acreditación de controles médicos.	Familias pobres con hijos menores de 1 año y mujeres embarazadas	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en los niveles 1 y 2 del Registro Social 2) Geografica
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador	2005 - Presente	PTC conocido hasta 2009 como Red Solidaria. Mantiene en lo esencial su estructura, incluyendo los ejes de Capital Humano (transferencias monetarias), Servicios básicos (ampliación de infraestructura local) y Generación de Ingreso y Desarrollo Productivo (programas de microcrédito y capacitación con énfasis en la seguridad alimentaria), y añadiendo nuevas transferencias y un cuarto componente de Gestión territorial que supone el fortalecimiento de la gestión local de los Gobiernos municipales y sus comunidades. A partir de 2009 se implementa como piloto el programa Comunidades Solidarias urbanas.	Familias en extrema pobreza con niños/as menores de 21 años y/o mujeres embarazadas que residen en municipios con mayor situación de pobreza extrema severa y alta o en asentamientos precarios urbanos	1) Geográfica: 100 municipios rurales y 412 asentamientos urbanos precarios en 25 municipios en condiciones de pobreza extrema. 2) Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Niveles de pobreza extrema según el Índice de Calidad de Vida del Registro Único de Participantes (RUP). 3) Categórica: Criterios de selección del programa.

Guatemala	Mi Bono Seguro	2012 - Presente	Programa de transferencias monetarias condicionadas coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dirigido a las familias que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza, con el cual se busca incrementar la tasa de escolaridad de los niños/as, así como mejorar su estado de salud y nutrición. Este programa forma parte del pacto "Hambre Cero" del gobierno guatemalteco.	Familias con niños/as en situación de pobreza y extrema pobreza entre 0 y 15 años, mujeres gestantes y lactantes, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, y embarazadas o madres de 14 años o menos cuyos casos han sido judicializados.	1) Geográfica: municipios priorizados bajo criterios de pobreza, emergencias y desastres naturales o provocados. 2) Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Niveles de pobreza según el Índice de Pobreza construido a partir de la Ficha de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas. 3) Categórica: Criterios de selección del programa.
	Mi Familia Progresá	2008 - 2011	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en los aspectos nutricionales.	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	1) Geográfica 2) Comprobación de medios indirecta
	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	2007 - 2008	Programa de transferencias condicionadas ejecutado por la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala con el objetivo de disminuir la pobreza.	Familias en situación de pobreza con menores en situación de trabajo infantil en vertedero municipal	1) Geográfica: 22 asentamientos de las zonas 3 y 7 de la ciudad de Guatemala
Haití	Ti Manman Cheri	2012 - Presente	Programa de transferencias con corresponsabilidades enfocado a la escolarización de los niños y niñas que viven en situación de extrema pobreza.	Familias en situación de pobreza	1) Geográfica: Zonas y localidades prioritarias dada su situación de pobreza según el mapa de pobreza. 2) Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Hogares en pobreza extrema según el sistema de categorización de hogares construido a partir de la información en el Registro Único de Beneficiarios (RUB). 3) Categórica: Criterios de selección del programa.

Honduras	Bono Vida Mejor (ex Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición)	2010 - Presente	El propósito del Bono Vida Mejor es contribuir con la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en la educación, la salud y la nutrición de las familias en extrema pobreza. En consecuencia, este bono busca promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y nutrición, así como para la coordinación con otros programas sociales relacionados con empleo, ingreso y ahorro familiar.	Familias en extrema pobreza	<ol style="list-style-type: none"> 1) Geográfica: Aldeas, caseríos y barrios con mayor concentración de hogares en pobreza extrema. 2) Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Hogares en pobreza según la información de la ficha única de caracterización del Registro Único de Beneficiarios (RUB). 3) Comunitaria: Los Comités Escolares Comunitarios (CEC) están compuestos por líderes locales y están encargados de certificar la condición de pobreza de los hogares que desean ingresar al programa. 4) Categórica: Exclusión de áreas con oferta insuficiente (existencia de servicios de educación y salud para atender nueva demanda) e inclusión únicamente de hogares que cumplen con criterios de selección del programa.
	PRAF/BID Fase II	1998 - 2005	Programa piloto de transferencias condicionadas (PTC) financiado con préstamo del BID (1056/SF-HO). El programa se desarrolló de manera paralela al programa PRAF establecido en 1990 y ejecutado con fondos nacionales, que no verificaba condicionalidades.	Familias en situación de extrema pobreza con hijos hasta 12 años y/o mujeres embarazadas/dando lactancia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Geográfica 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test)
	PRAF/BID Fase III	2006 - 2009	Programa piloto de transferencias condicionadas (PTC) financiado con préstamo del BID (1568/SF-HO), sucesor del programa PRAF/BID II. El programa se desarrolla de manera paralela al programa PRAF ejecutado con fondos nacionales y su objetivo es la homologación de estructuras operativas y prestaciones entre ambos programas.	Familias en situación de extrema pobreza con hijos hasta 12 años y/o mujeres embarazadas/dando lactancia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Geográfica 2) Comprobación de medios indirecta
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990 - 2009	Comenzó en 1990 como un programa de emergencia que entregaba subsidios sin corresponsabilidades, financiado por el gobierno hondureño. Entre los años 1998 y 2006 operó en paralelo con el proyecto piloto PRAF/BID II financiado por el BID que atendía a beneficiarios distintos y ofrecía sus propias transferencias.	Familias en situación de extrema pobreza con hijos/as menores de 14 años cursando hasta 6to grado de primaria, menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición, mujeres embarazadas o dando lactancia y/o adultos mayores	<ol style="list-style-type: none"> 1) Geográfica 2) Comprobación de medios

Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2001 - Presente	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en grupos vulnerables. Surge de los esfuerzos de racionalización de tres programas de transferencias de ingresos previamente existentes: Food Stamp, Outdoor Poor Relief y Public Assistance.	Familias en situación de pobreza con niños/as menores de 17 años, adultos mayores de 60 años, discapacitados/as, mujeres embarazadas/ dando lactancia y/o adultos pobres sin empleo (entre 18 y 64 años)	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza según la información en el Sistema de Identificación de Beneficiarios (Beneficiary Identification System - BIS). 2) Categórica: Criterios de selección del programa.
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progres)	1997 - 2014	Programa de transferencias condicionadas, uno de los principales referentes en la región. Surgió en 1997 con el nombre de Progres (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y atendía únicamente zonas rurales. En 2001 cambió al actual nombre y comenzó su expansión a zonas semi-urbanas y urbanas. Ese año se realizaron modificaciones a la forma de gestión y se añadieron prestaciones.	Hogares en condición de pobreza alimentaria	1) Geográfica: Índice de rezago social - Coneval; Índice de marginación - Conapo 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test) 3) Comunitaria
	Prospera. Programa de Inclusión Social	20014 - Presente	Sucesor del programa Oportunidades y su objetivo es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de apoyos que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.	Hogares en condición de pobreza alimentaria	1) Geográfica: El universo de atención está conformado por el total de localidades del país. Pero se da prioridad a las localidades con hogares registrados en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE). 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en condición de pobreza según la información registrada en el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) 3) Comunitaria: Localidades con demanda ciudadana registrada por la Coordinación Nacional de Prospera. 4) Categórica: Según criterios de selección del programa.

Nicaragua	Red de Protección Social	2000 - 2006	Programa de transferencias condicionadas. Funcionó entre 2000 y 2006 con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y técnico del International Food Policy Research Institute (IFPRI). Como innovación, se llevó a cabo un proceso de focalización geográfica que incluyó un diseño experimental que permitió posteriormente la ejecución de evaluaciones de impacto. A su vez, al igual que la experiencia hondureña, introdujo transferencias monetarias a la oferta para adecuarla ante los efectos del aumento de demanda.	Familias en situación de extrema pobreza	1) Geográfica 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test)
	Sistema de Atención a Crisis	2005 - 2006	Programa de transferencias condicionadas establecido ante la emergencia natural (sequías, desprendimientos de tierra y derrumbes) que azotó al norte del país.	Familias en extrema pobreza.	1) Geográfica (aleatoria) 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test)
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005 - Presente	Programa de transferencias condicionadas que opera en zonas rurales preferentemente indígenas. Forma parte de la Red de Oportunidades.	Familias en situación de extrema pobreza. Se prioriza familias que tengan miembros menores de edad, discapacitados y/o adultos mayores.	1) Geográfica: Corregimientos en zonas rurales en condiciones de pobreza extrema y desnutrición crónica. 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza extrema y desnutrición crónica según la información registrada en la Encuesta de Vulnerabilidad Social. 3) Comunitaria: Diagnóstico comunitario para analizar la situación de los servicios públicos, los problemas sociales y la producción de alimentos.
	Red de Oportunidades	2006 - Presente	Programa de transferencias condicionadas con énfasis en la reducción de la pobreza extrema. El programa cuenta con un componente especial para las zonas rurales e indígenas (Programa de Bonos Familiares para la Compra de Alimentos). Incluye además componentes de apoyo familiar y de mejoramiento de la oferta local.	Familias en situación de pobreza extrema	1) Geográfica: Corregimientos con mayor proporción de pobreza según información en los Mapas de Pobreza, elaborados a partir de variables socioeconómicas del Censo de Vulnerabilidad Social. 2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza extrema según la información registrada en la Encuesta de Vulnerabilidad Social.

Paraguay	Abrazo	2005 - Presente	Programa integral enfocado en la disminución del trabajo infantil que incluye transferencias monetarias condicionadas, y otras actividades con menores en situación de trabajo infantil y sus familias.	Familias en situación de extrema pobreza con niños/as en situación de trabajo infantil.	<p>1) Categórica: Familias con menores de 14 años que se encuentran realizando algún tipo de actividad económica, productiva, de comercialización o de servicio en la vía pública, identificadas por monitores de trabajo infantil.</p> <p>2) Comprobación de medios por aproximación (proxy means test): Familias en situación de pobreza según el Índice de Calidad de Vida (ICV), elaborado a partir de la información registrada en la Ficha Hogar.</p>
	Tekoporâ	2005 - Presente	PTC que busca brindar protección social a hogares en situación de pobreza y mejorar la calidad de vida de sus participantes. Desde un comienzo el foco fue la facilitación del ejercicio de los derechos a alimentación, salud y educación. En la actualidad, se busca incorporar a personas con discapacidad severa en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, así como también a comunidades indígenas.	Hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 18 años, así como familias indígenas.	<p>1) Geográfica: Distritos más pobres y vulnerables del país según el Índice de Priorización Geográfica (IPG), que combina los métodos de Línea de Pobreza monetaria y de Necesidades Básicas Insatisfechas.</p> <p>2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Hogares en situación de pobreza según el Índice de Calidad de Vida (ICV), elaborado a partir de la información registrada en la Ficha de Selección de Participantes.</p> <p>3) Categórica: Según criterios de selección del programa.</p> <p>4) Comunitaria: Validación de listados de participantes por la Mesa de Participación Comunitaria y revisión de casos.</p>

Perú	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	2005 - Presente	PTC con énfasis en los aspectos nutricionales. Desde 2007 el programa forma parte de la Estrategia Nacional Crecer, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil, articulando el trabajo de los programas sociales en función de tres ejes: restitución de derechos fundamentales, promoción del desarrollo productivo y la red de protección social.	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 19 años. Antes del 2014 la edad límite de los adolescentes era de 14 años.	<p>1) Geográfica: Distritos y centros poblados con un nivel de pobreza mayor al 40% según el Índice de Ponderación Geográfico (IPG).</p> <p>2) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza según la Clasificación Socioeconómica del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).</p> <p>3) Categórica: El hogar debe tener al menos un miembro de la población meta y debe haber vivido más de seis meses en el distrito hasta la fecha de adscripción al programa.</p> <p>4) Comunitaria: La Asamblea Comunal de Validación (ACV) se encarga de validar en consulta pública los criterios categóricos de los hogares censados y no censados de su comunidad.</p>
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005 - 2012	PTC ideado luego de la crisis económica que azotó al país en 2003. Forma parte de la Red de Protección Social del gobierno dominicano. Ha facilitado la implementación de nuevas transferencias monetarias a distintas poblaciones objetivo a través de la Tarjeta Solidaridad y el ADESS (Administradora de Subsidios Sociales). Ha contribuido además a la generación de una Red de Abasto Social (pequeños negocios o establecimientos comerciales) en áreas prioritarias de pobreza, a la cual acceden los beneficiarios del programa, asegurando la disponibilidad de inventarios de alimentos de la canasta básica y fortaleciendo los pequeños negocios mediante el aumento de sus ingresos y su inserción en la banca formal.	Familias en pobreza extrema y moderada, con hijos/as menores de 16 años, mujeres embarazadas y/o jefes de hogar adultos mayores sin trabajo.	<p>1) Geográfica</p> <p>2) Comprobación de medios por aproximación (proxy means test)</p>

	Progresando con Solidaridad	2012 - Presente	Programa de Protección Social que vincula las familias en condición de pobreza a transferencias condicionadas, subsidios focalizados, acompañamiento socio-educativo y promueve el acceso a los servicios y bienes del estado para lograr su desarrollo integral, mediante siete líneas de acción dirigidas a cambiar comportamientos, generar capacidades, promover valores, y empoderar a las familias sujetas a la intervención. Asimismo, Prosofi busca generar oportunidades de generación de ingresos mediante capacitación para el empleo y el emprendimiento.	Familias en pobreza extrema (ICV-1) y moderada (ICV-2)	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza según el Índice de Calidad de Vida (ICV) del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	2005 - Presente	PTC) con énfasis en trabajo psicosocial con familias, sucesor del programa Social Help and Rehabilitative Efforts (SHARE). El programa reconoce una fuerte influencia del modelo de intervención del programa Puente de Chile. Facilita la vinculación de sus beneficiarios/as con la red de servicios y programas públicos, especialmente de promoción social (capacitación, generación de ingresos).	Familias en extrema pobreza	1) Comprobación de medios indirecta (Proxy means test): Familias en situación de pobreza según cálculo de oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares. 2) Categórica: Hogares cuya situación e información es verificada a través de visitas por parte de los oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares.
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan Equidad	2008 - Presente	Programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación socioeconómica vulnerable. Forma parte del Plan de Equidad implementado a partir de 2008. Las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) expanden las transferencias monetarias originalmente asociadas a los trabajadores que cotizaban a la seguridad social y están gestionadas por el Banco de Previsión Social (BPS) –organismo que se efectúa los pagos a las familias– en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).	Familias en situación de pobreza	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza según el Índice de Carencias Críticas (ICC). 2) Categórica: Hogares cuyo ingreso y situación de pobreza es verificada por parte de miembros del Banco de Previsión Social (BPS). También incluye a antiguos usuarios de Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005 - 2007	Programa temporal lanzado por el gobierno uruguayo para paliar la crisis económica que afectó a ese país. El programa incluía transferencias monetarias condicionadas y una serie de otras intervenciones en diversos ámbitos.	Familias en situación de extrema pobreza	Comprobación de medios indirectos (proxy means test)
	Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria)	2006 – Presente	Su objetivo principal es permitir que las personas más desprotegidas accedan a los productos de la canasta básica y tengan la posibilidad de alimentarse y comprar artículos de primera necesidad de acuerdo a las características de su núcleo familiar.	Familias en situación de extrema pobreza y personas trans (transexuales, travestis y transgénero).	1) Comprobación de medios indirecta (proxy means test): Familias en situación de pobreza extrema según el Índice de Carencias Críticas (ICC). 2) Categórica: Hogares cuya situación de pobreza extrema es verificada por parte de miembros del equipo técnico de la Unidad de Seguimiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). También incluye a personas trans y personas en situación de calle.

Fuente: CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (base primaria). <https://dds.cepal.org/bdptc/#es> (último acceso: 12 de Noviembre de 2018).

Lista de Siglas o Acrónimos

BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BJGL	Bono Joaquín Gallegos Lara
BM	Banco Mundial
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CDS	Consejo de Desarrollo Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
LC	Lucio Gutiérrez
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MinEdu	Ministerio de Educación
MinFin	Ministerio de Finanzas
MSP	Ministerio de Salud Pública
PAM	Pensión Asistencial para Adultos Mayores
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPD	Pensión Asistencial para Personas con Discapacidad
PTMC	Programa de Transferencia Monetaria Condicionada
RBP	Red de Bancos Privados
RC	Rafael Correa
Rciv	Registro Civil
RS	Registro Social
SELBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios
SENPLADES	Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social

Lista de referencias

- Acosta, Alberto y John Cajas. 2018. *Una década desperdiciada. La sombra del Correísmo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular. Edición en PDF.
- Acosta, Alberto. 2014. "Lectura sobre el retorno del Ecuador al Banco Mundial". *La Línea de Fuego*. <https://lalineadefuego.info/2014/04/14/lectura-sobre-el-retorno-del-ecuador-al-banco-mundial-por-alberto-acosta/> (último acceso: 09 de mayo de 2019).
- Álvarez, Marcelino y Jonathan Parra. 2013. "Teoría de Grafos." *Seminario para optar por el Título de Profesor de Enseñanza Media en Educación Matemática*. Universidad del Bío-Bío, Chile. Edición PDF.
- Banegas-González, Israel y Minor Mora-Salas. 2012. "Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado." *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n° 93: 41-60.
- Barrera-Osorio, Felipe, Marianne Bertrand, Leigh Linden, y Francisco Perez-Calle. 2008. "Conditional Cash Transfers in Education: Design Features, Peer and Sibling Effects Evidence from a Randomized Experiment in Colombia." Documento de Trabajo, *Policy Research Working Paper*: 1-39.
- Bastagli, Francesca. 2011. "Conditional Cash Transfers as a Tool of Social Policy." *Economic and Political Weekly* 43, no. 21: 61-66.
- Berman, Sheri. 1998. *The Social Democratic Moment*. Cambridge, Massachusetts - Londres, Inglaterra: Harvard University Press. Edición en PDF.
- Breunig, Christian, y John Ahlquist. 2014. "Quantitative Methodologies in Public Policy." En *Comparative Policy Studies : Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli, 109-130. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Carcedo, Juan Facundo. 2014. "Los organismos internacionales y su influencia en las políticas públicas: un acercamiento al accionar del Banco Mundial en la reducción de la pobreza." *Plaza Pública, Revista de Trabajo Social*, no. 12: 129-157.
- Capano, Giliberto. 2009. "Political change and Policy change: some notes on the role of leadership as a theoretical and empirical problem." Congreso XXI IPSA World Congress of Political Science. Santiago de Chile. 1-22.

- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, no. 1: 7-31.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2018. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (base primaria). <https://dds.cepal.org/bdptc/#es> (último acceso: 12 de Noviembre de 2018).
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2012. "La Taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las Políticas Públicas." *Andamios* 9, n° 20: 297-321.
- Dallorso, Nicolás Santiago. 2013. "La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas." *Estudios Sociológicos* 31, n° 91: 113-139.
- Deleon, Peter. 2006. "The Historical Roots of the Field." En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin, 39-27. New York: Oxford University Press Inc. Edición en PDF.
- Draibe, Sonia. 1994. "Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". En *Desarrollo Económico*. 34, n° 134: 181-196.
- Echeverría, Julio. 2006. *Programas Sociales: La institucionalización de los sistemas de gestión*. Quito: Grupo Faro. Edición en PDF.
- El Universo. "Bono de Desarrollo Humano sube a \$35" de Economía – Diario El Universo de 22 de julio de 2009 [en línea] <https://www.eluniverso.com/2009/07/22/1/1356/bono-desarrollo-humano-sub.html>. Recuperado el 27 de febrero de 2019.
- Enríquez-Bermeo, Francisco. 2013. "De las Transferencias Monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social." En *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas reflexiones*, de Ponce, Juan, Francisco Enríquez Bermeo, Maxine Molyneux y Marilyn Thomson, 31-60. Quito: Abya Yala.
- Fiszbein, Ariel, y Norbert Schady. 2009. *Transferencias monetarias condicionadas: Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington D.C.: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Edición en PDF.
- Flores, Rodrigo. 2009. *Observando observadores: Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Ediciones UC. Edición en PDF.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona/Quito: Anthropos Editorial/FLACSO.

- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press. Edición en PDF.
- Gertler, Paul J., Sebastian W. Martinez, y Marta Rubio-Codina. 2012. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards." *American Economic Journal: Applied Economics* 4, no. 1: 164-192.
- Goertz, Gary, y James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goertz, Gary, and James Mahoney. 2012. "Concepts and measurement: Ontology and epistemology." *Social Science Information* 51, no. 2: 205-216.
- Guillén, Héctor. 1994. "El Neoliberalismo en América Latina". *Investigación Económica*. 54 n° 209: 107-144
- Hall, Peter. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics." En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, de James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), 373 - 404. Cambridge University Press. Edición en PDF.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25, no. 3: 275-296.
- Hall, Peter, and Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Documento del MPIFG Scientific Advisory Board*: 1-32.
- Heclo, Hugh. 1978. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo".
- Howlett, Michael, y Ben Cashore. 2007. "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review* 1, n° 2: 50-62.
- Jackson Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. (2nd edition). London: Routledge. Edición en PDF.
- King, Gary, Robert Keohane, and Sidney Verba. 1994. *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Princeton: Princeton University Press. Edición en PDF.
- Kisby, Ben. 2007 "Analysing policy networks. Towards an ideational approach." *Policy Studies* 28, n° 1: 71-90.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue." En *Sociology and the public agenda*, de Wilson (Ed.), 164-184. Londres: Sage. Edición en PDF.

- La Nación. 2007 "Ecuador: Correa expulsó al emisario del Banco Mundial". De Diario La Nación de 27 de abril de 2007 [en línea]. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/ecuador-correa-expulso-al-emisario-del-banco-mundial-nid903952>
- Larrea, Ana María. 2018. "Los Procesos Constituyentes como iniciativas refundacionales: el caso ecuatoriano." En *Modernidad, colonialismo y emancipación en América Latina* editado por Rueda, Eduardo y Susana Villavicencio, 253-272. CLACSO. Edición en PDF.
- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas." En *La hechura de las políticas públicas*, de Aguilar, Luis, 79-117. México: Miguel Ángel Porrúa. Edición en PDF.
- Lavinas, Lena. 2014. "Políticas sociales en América Latina en el Siglo XXI: Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas." *Desarrollo Económico* (Instituto de Desarrollo Económico Y Social) 54, no. 12: 3-34.
- Levy, Santiago, y Norbert Schady. 2013 "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *The Journal of Economic Perspectives* 27, nº 2: The Journal of Economic Perspectives.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: FCE. Edición en PDF.
- Mallardi, Manuel, Emiliano Fernández y María Paola Musso. 2015. "Organismos Internacionales de Crédito y políticas sociales en América Latina: Tendencias a partir de los Programas de Transferencia Monetaria." *Plaza Pública, Revista de Trabajo Social*: 63-74.
- Marsh, David y Paul Furlong. 2010. "A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science." En *Theory and Methods in Political Science*, editado por Stoker, G. y Marsh, D., 17-41. Basingstoke:: Palgrave Macmillan. Edición en PDF.
- Marsh, David y Smith, Martin. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach" en *Political Studies*. Vol 48: 4-21
- Martínez, Diego, Tathiana Borja, Nadín Medellín, y Pedro Cueva. 2017. *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Edición en PDF.

- Martínez-Dobronsky, José y José Rosero. 2007. *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*. Quito: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Edición en PDF.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2017. *Informe de Desarrollo Social 2007-2017*. Quito: Digital Center/ Programa Mundial de Alimentos.
- MIES. 2013. *Informe de Gestión Abril 2012 – Abril 2013*. Quito: Dirección Nacional de Comunicación Social MIES. Edición en PDF.
- Paxson, Christina, y Norbert Schady. 2010. “Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Development in Rural Ecuador.” *Economic Development and Cultural Change* 59, n° 1: 187-229.
- Ponce, Juan. 2013. “El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Algunos Elementos para su Reforma.” En *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas reflexiones*, de de Ponce, Juan, Francisco Enríquez Bermeo, Maxine Molyneux y Marilyn Thomson, 11-29. Quito: Abya Yala.
- Puello-Socarrás, José Francisco, y María Angélica Gunturiz. 2013. “¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada.” *Política y Cultura*, no. 40: 29-54.
- Ragin, Charles. 2007. *La Construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Edición en PDF.
- Rhodes, R.A.W., y David Marsh. 1992. “Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches.” En *Policy Networks in British Government*, editado por R.A.W. Rhodes y David Marsh, 1-26. Oxford: Oxford Scholarship Online. Edición en PDF.
- Roth, André. 2007. “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”. En *Revista Ciencia Política* 3. pp. 39 – 64.
- Roth, André. 2014. *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Edición en PDF.
- Sabatier, Paul, y Christopher Weible. 2007. “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications.” En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, 189-220. Boulder, Colorado: Westview Press. Edición en PDF.
- Sanz Menéndez, Luis. 2003. “Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes.” *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, n° 7: 20-29.

- Schady, Norbert, Maria Caridad Araujo, Ximena Peña y Luis F. López-Calva. 2008
 “Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador.” *Economía*, 8,
 n° 2: 43-77.
- SICES, Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador. 2019.
 SENPLADES. (Base primaria).
<http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/ProgramasSociales/herramientasProgramas.jsf> (último acceso: 20 de junio de 2019)
- Skoufias, Emmanuel y Vincenzo di Maro. 2006. "Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty." Documento de trabajo World Bank Policy Research Working Paper 3973. *Impact Evaluation Series*: 1-36.
- Steinberg, Paul. 2007. “Causal Assessment in Small-N Policy Studies.” *The Policy Studies Journal* 35, n° 2: 181-204.
- Stoessel, Soledad. 2014-2015 . “Los claroscuros del populismo: El caso de la Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Pasajes*, publicado por Publicacions Universitat de Valencia, n° 46: 28-41.
- Uribe Gómez, Mónica. 2007. “Reformas sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio”. *Estudios Sociológicos*. 25, n° 74: 427-461.
- Valencia Lomeli, Enrique. 2008. "Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations." *Annual Review of Sociology* 34: 475-498.
- Vermehren, Andrea. 2003. "Conditional Cash Transfers Programs: an effective tool for reaching the poorest and most vulnerable." *En breve*, no. 36: 1-4.
- Vilas, Carlos. 1997. “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. En *Desarrollo Económico*. 36, n° 144: 931-952.
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge:: Cambridge University Press. Edición en PDF.
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: design and methods*. Los Ángeles: SAGE. Edición en PDF.
- Zucco Jr., Cesar. 2013. “When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10.” *American Journal of Political Science* 57, n° 4: 810-822.

Entrevistas realizadas por el autor

Anita del Rocío Garcés (Directora del Registro Interconectado de Programas Sociales – Registro Social – de SENPLADES) en entrevista con el autor, Quito, febrero de 2018.

Daniela Oleas, PHD (c) (Coordinadora de Proyectos BID en el Ministerio de Economía y Finanzas), en entrevista con el autor, Quito, octubre de 2018.

Edison Velarde (Director de Administración de Datos del MIES, encargado) en entrevista con el autor, Quito, abril de 2019.

Juan Ponce, PhD (Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador), en entrevista con el autor, Quito, febrero de 2019.

Nathalie Cely, MSc (Ministra Coordinadora de Desarrollo Social entre marzo 2007 – mayo 2009), en entrevista con el autora, Quito, mayo de 2019.

Vanessa Carrera, MSc (Coordinadora de Investigación y Datos de Inclusión del MIES), en entrevista con el autor, Quito, mayo de 2019.